**Keeleseaduse, riigilõivuseaduse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri**

**1. Sissejuhatus**

* 1. **Sisukokkuvõte**

**1.1.1. Keeleseaduse muutmise eesmärk**

Keeleseadus (KeeleS) jõustus 1. juulil 2011. aastal ning on püsinud sisuliste muutusteta viimased 12 aastat. KeeleS-i mõjuanalüüsiga alustati 2023. aasta suvel. KeeleS-i väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*) ettevalmistamine oli vajalik peamiselt järgmistel põhjustel:

1. Viimase paari aasta jooksul on algatatud mitmeid KeeleS-i ning teiste keeleoskust ja   
   -kasutust reguleerivate õigusaktide muutmise ettepanekuid, mille eesmärk on olnud kaitsta Eesti Vabariigi Põhiseaduse (PS) §-ga 6 sätestatud eesti keelt kui riigikeelt ning tagada eesti keele kasutamine kõikides eluvaldkondades.
2. Oluline on hinnata kehtiva õigusraamistiku aja- ja asjakohasust ühiskonnas toimunud arengute kontekstis (tehnoloogia areng, rändesurve, muudatused haridussüsteemis jm).
3. Tarvis on hinnata eesti keele kaitseks seadusliku sekkumise vajadust ning analüüsida, millised abinõud on eesti keele arenguks ja kaitseks parimad ning vajalikud seoses majandustegevuse muutustega.

Esmalt kaardistati erinevates valdkondades KeeleS-i rakendamisel ette tulevaid probleemseid olukordi ning sotsiaalset (sh demograafilist) ja majanduslikku mõju avaldavaid tegureid ning olukordi. Alates 2023. aasta sügisest on Haridus- ja Teadusministeerium kohtunud eri huvirühmadega, sh huvirühmade katusorganisatsioonide, ettevõtjate ja kaasuvate valdkondade poliitikakujundajatega. Keelevaldkonna õigusruumi kitsaskohti on arutatud Eesti keelenõukoguga. Samuti on koondatud mõjuvaldkondade kohta statistikat ning võetud arvesse Keeleameti järelevalve tulemusi. KeeleS-i VTK valmis 2024. aasta juunis ning seejärel toimusid kooskõlastusringi arutelud.

Eesti on teiste EL riikide kõrval muutunud rände sihtriigiks juba enne Ukraina sõjapõgenike saabumist. Eestisse õppima, tööle või pererändega saabunud inimesed on eesti keele potentsiaalsed õppijad, kellele võivad laieneda eesti keele oskuse nõuded. KeeleS- i VTK ja seaduse muutmise eelnõu ettevalmistamist on alustatud selleks, et kindlustada eesti keele säilimine ja areng ning eesti keele senisest ulatuslikum kasutamine kõigis eluvaldkondades.

**1.1.2. Riigilõivuseaduse muutmine**

Seaduseelnõuga kehtestatakse riigilõiv eesti keele tasemeeksami kolmandale ja järgnevale sama tasemeeksami soorituskorrale, et motiveerida eksaminande põhjalikumalt eksamiks valmistuma ning vähendada korduvatest sooritustest tingitud kulusid avalikule sektorile.

**1.1.3. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmine**

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) muutmise seaduse eelnõuga lisatakse seadusesse ühtse põhikooli lõpueksami töö ja gümnaasiumi riigieksami töö ning eksamitöö hindamist puudutava teabe juurdepääsu regulatsioon.

**1.2. Eelnõu ettevalmistajad**

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi *HTM*) keelepoliitika osakonnajuhataja Andero Adamson (tel 735 0225, andero.adamson@hm.ee), keelepoliitika osakonna peaekspert Kätlin Kõverik (tel 735 0754, [katlin.koverik@hm.ee](mailto:katlin.koverik@hm.ee)), keelepoliitika osakonna peaekspert Pille Põiklik (tel 735 0223, [pille.poiklik@hm.ee](mailto:pille.poiklik@hm.ee)) ning õigus- ja personaliosakonna õigusvaldkonna õigusnõunik Margit Kiin (tel 735 0199, [margit.kiin@hm.ee](mailto:margit.kiin@hm.ee)).

Eelnõu juriidilist kvaliteeti kontrollis HTM-i õigus- ja personalipoliitika osakonna juhataja Raina Loom (tel 735 0187, [raina.loom@hm.ee](mailto:raina.loom@hm.ee)).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Anu Rooseniit ([anu.rooseniit@keeletoimetus.ee](mailto:anu.rooseniit@keeletoimetus.ee)).

Märkused:

Eelnõukohase seaduse vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthäälte enamus.

Eelnõu on seotud „Avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse“ eelnõuga[[1]](#footnote-2), mis on seletuskirja koostamise hetkel läbinud kooskõlastamise menetlusetapi.

* 1. **Väljatöötamiskavatsus ning selle kohta saabunud tagasiside**

Seaduseelnõu koostamisele eelnes väljatöötamiskavatsus (VTK), mis saadeti kooskõlastamiseks ministeeriumidele, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, arvamuse avaldamiseks Eesti Keelenõukogule, Keeleametile, Eesti Keele Instituudile, Haridus- ja Noorteametile, Eesti Töötukassale, Tööinspektsioonile, Eesti Tööandjate Keskliidule, Kaupmeeste Liidule, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Võru Instituudile, Seto Instituudile, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Kurtide Liidule, Eesti Viipekeeletõlkide Kutseühingule, Eesti Viipekeele Seltsile ning teadmiseks Riigikogule.

Ülevaade VTK-le saabunud tagasisidest on esitatud allpool.

Käesoleva KeeleS-i muudatusega ei muudeta senist keelepoliitika suunda, ei leevendata ega karmistata riigikeele oskuse nõudeid. Pigem korrigeeritakse senise järelevalvepraktika ning keelevaldkonna seirete põhjal ilmnenud vajakajäämisi.

KeeleS-i eelnõule andis tagasisidet 21 organisatsiooni. Palju oli täpsustavaid tähelepanekuid, mis lahendati peamiselt omavaheliste arutelude käigus.

**Justiits- ja Digiministeerium**

Justiits- ja Digiministeerium (edaspidi *JDM*) on toetanud KeeleS-i § 35 lõike 1 muudatusettepanekut (mitte kohaldada sanktsiooni, kui avalikku kohta paigaldatud viidal, sildil jne pole järgitud kirjakeele normi), kuid on lisanud ka soovituse asendada fraas „kirjakeele normi rikkumise eest“ fraasiga „eesti keele kasutamise nõuete rikkumise eest“. Kehtiva KeeleS-i § 35 lõikes 1 on sunnimeetmete peatükki jäänud ekslikult vigane sõnastus, nagu karistatakse kirjakeele normi rikkumise eest avalikku kohta paigaldatud viidal ja sildil, välireklaamis, sealhulgas poliitilise agitatsiooni eesmärgil paigaldatud välireklaamis, ning veebilehel, ettevõtte liiginimetuse eksponeerimisel ja nime ümberkirjutamisel, samuti eestikeelse olulise teabe eesti keeles esitamata jätmise eest kaubamärkide kasutamisel tegevuskoha tähisena või reklaamis ning olulise võõrkeelse teabe eesti keelde tõlkimata jätmise eest avalikel üritustel. KeeleS-i § 4 lõike 1 kohaselt on kirjekeele normi kohaldamine nõutav vaid ametlikus suhtluses. JDM-i soovitus asendada fraas „kirjakeele normi rikkumise eest“ fraasiga „eesti keele kasutamise nõuete rikkumise eest“ tugines asjaolul, et kirjakeele normi rikkumiste eest pole sunnimeetmeid rakendatud. Tõepoolest praktikas ja VTK-s kirjeldatud juhtudel kirjakeele normi rikkumisi tuleb ette harva ning need lahendatakse peamiselt ettekirjutuste vormis. Arvestada tuleb sellega, et kohustus kirjakeele kasutamise normi järgida on ametlikus keelekasutuses ning kõik need asutused, kes on kohustatud järgima normi, seda tavaliselt ka teevad. Juhul, kui normile ei järgneks sunnimeedet või selle tõlgendus on teise väljendi sisse peidetud, võib kujuneda olukord, kus normi täitjatel puudub selge arusaam ning järelevalves on keeruline viidata rikkumise alusele. Kirjakeele normi rikkumise sunnimeetmed on vajalikud preventiivse meetmena. Kuigi rahatrahvi pole hetkel kehtivas praktikas rakendatud, siis ei saa rahatrahvi pidada ebaproportsionaalseks, vaid ennekõike preventiivselt toimivaks meetmeks.

JDM on toetanud karistusmäärade tõstmist ning sedastab, et eelnõus on kavandatud kõigis vastutuse sätetes juriidilisele isikule ühesugune karistusmäär ehk kuni 10 000 eurot, kuna kehtiva KeeleS-i kohaselt on erinevad teod karistuste järgi siiski eristatud. Seetõttu ei nõustuta eelnõu koostaja sooviga tasandada erinevate rikkumiste puhul rakenduvad trahvimäärad. Füüsilise isiku osas jäävad trahvimäärad erinevaks ning see peaks kajastuma ka juriidilise isiku karistusmäärades. Ka Karistusseadustikus ei nähta kõigile tegudele ette ühesugust karistusmäära. Sellest tulenevalt tehti ettepanek tõsta karistusmäärad senise 1300 euro asemel 10 000 euroni, senise 2600 euro asemel 15 000 euroni ning senise 3200 euro asemel 20 000 euroni. Eelnõu koostaja kaalus juba eelnõu ettevalmistamisel JDM-i ettepanekut tõsta karistusmäärasid proportsionaalselt, järgides kehtiva seaduse proportsionaalsust. Lähtudes järelevalve praktikast, puudub vajadus karistusmäärasid oluliselt eristada. Varasem karistusmäärade eristamine ja kehtiv normistik on poliitiline kokkulepe, mis tänaseid vajadusi ei kata. Rahatrahvi määramisel on piirmäärast olulisemad väärteo ulatus, mõju ning teadlik või mitteteadlik tegutsemine, mida menetleja kaalumisel arvesse peab võtma. Siiski hindab eelnõu koostaja rikkumisi audiovisuaalse teose üldsusele kättesaadavaks tegemisel teistest rikkumistest olulisema mõju ja ulatusega rikkumiseks, mistõttu on põhjendatud määrata kõrgem trahvimäär.

Täiskasvanute eesti keele õppe korraldamise küsimused vajavad veel põhjalikumat arutelu teiste ministeeriumide ja nende haldusalades olevate asutustega. Väljatöötamiskavatsuses on välja toodud valdkonnaülene probleem, kus vastutus hajub mitme ministeeriumi vahel. Eelnõuga on soov vastutus koondada ühte ministeeriumisse. Mõjude hindamine toimub täiskasvanute eesti keele õppe valdkonna korrastamise protsessis.

Eelnõus nähti ette biomeetriliste andmete kasutamine isiku tuvastamiseks eesti keele tasemeeksamil. Eelnõu koostaja nõustub JDM-i tähelepanekuga, et biomeetriliste andmetega isiku lausaline tuvastamine on ebaproportsionaalne meede ning loobub kavandatavast muudatusest.

JDM on teinud soovituse kavandatavate muudatuste eesmärgi ja mõõdikute täitmise hindamiseks lisada eelnõusse järelhindamise kohustust sisaldav säte. „Eesti keele arengukava 2021-2035“ tulemusnäitajana on väljatöötamisel eesti keele maine mõõdik, millega hakatakse regulaarselt mõõtma eesti keele staatust ühiskonnas. Mõõdik kirjeldab hoiakuid eesti keele staatuse suhtes ja kuivõrd on eesti keele kasutusala olemas ja kaitstud. Iga meetme puhul saab hinnanguid anda vastavalt muudatuse eesmärgile. Samas ei pruugi inimeste käitumine kohe muutuda. Nt ei pruugi rohkem kui kaks korda samal keeletasemel eksameid tegevate isikute hulk vaatamata kehtestatud riigilõivule väheneda, kuid vähenevad osaliselt riigi kulutused.

Teiste ettepanekutega on kas arvestatud või need on eelnõust välja jäänud (nt biomeetriliste andmetega isikutuvastus) ning täpsem selgitus kajastub kooskõlastustabelis.

**Regionaal- ja Põllumajandusministeerium**

VTK-s käsitleti murdekeele staatust, kuivõrd 2023. aastal tõusetus taas murdekeelte määratluse küsimus. VTK-s võimalikke regulatiivseid lahendusi ette ei nähtud, kuna valdkond vajab eeskätt tuge mitteregulatiivsete tegevustega. Samas tõdetakse, et eesti keele piirkondlike erikujude õpe vajab riigipoolset tuge ning tuleb teha samme murdekeelte õppe soodustamiseks ja tegeleda muudatusvajadustega põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (edaspidi *ReM*) märkis, et ReM-i valitsemisalas koordineeritud piirkondlikele arenguprogrammidele ja toidupiirkondade algatustele oleks toeks piirkonnakeele ja põliskeele mõiste avamine KeeleS-i ja/või selle seletuskirja tasandil. Muuhulgas aitaks see paremini mõtestada ja rakendada PS-i preambulat. Eesti keel kui riigikeel ja meie piirkondlikud keeled/identiteedid rikastavad üksteist olles samas mõlemad inglise jt võõrkeelte mõjuväljas. Samuti märgiti, et nii kogukondliku kultuurilise paigaidentiteedi hoidmiseks kui ka kohaliku turismi, põllumajanduse ja kalandusega seotud tootearenduses piirkonna kultuurilise kapitali taaskasutuse võimestamiseks, võib keeleteadlaste pakutud termin „lõunaeesti keel“ jääda nõrgaks ühisnimetajaks. Keeles/kultuuris on pika aja jooksul juurdunud „võro“, „seto“, „mulgi“, „kodavere“, „kihnu“ jms piirkondlike/põliste keelte nimetused, millega inimesed end samastavad.

**Kultuuriministeerium**

VTK-s on märgitud, et hinnanguliselt on tööhõives ca 43 000 isikut, kes ei oska üldse eesti keelt (Statistikaamet 2023), nende hulgas ka sektorid, kus eesti keele oskusele nõudeid pole seatud. Kultuuriministeerium on teinud ettepaneku käsitleda keeleoskuse analüüsis sihtrühma kitsamalt ja keskenduda vaid tööjõu sellele osale, kellele rakenduvad keeleoskuse nõuded. HTM-i seisukoht on, et KeeleS-i eesmärgist tulenevalt ei saa vaadelda kitsalt pelgalt keelenõuetega tööealist elanikkonda, vaid peame pürgima eestikeelsema ühiskonna suunas tervikuna. VTK analüüs näitab, et eesti keelt oskava tööjõu nappus on kõigis sektorites. Eesti keele õppe suhtes tuleb riigil tervikuna olla nõudlikum, et elanikkonna ühiseks suhtluskeeleks oleks eesti keel ja ühiskond oleks sidusam.

Kultuuriministeerium toetab täiskasvanute keeleõpe tõhustamise ettepanekut. Keeleõppe süsteemsem ülesehitus ja standardimine vajab tähelepanu, sest selleta ei pruugi tõhusam järelevalve puudujääke korvata. Sunnirahade tõstmise osas oli Kultuuriministeerium seisukohal, et keelepoliitika ei peaks rakenduma niivõrd riigi sunni-, jõu- ja karistusähvarduse, vaid selgitamise, juhendamise, õpetamise jm mitteregulatiivse positiivse ja toetava tegevuse tulemusena. HTM järgibki seda lähenemist. Küll aga tuleneb sunnirahade tõstmine sunnimeetmete eesmärgist. Sunnimeetmed peavad olema motiveerivad. Paraku ei ole tänased sunnirahad piisavalt motiveerivad, kuivõrd vaid 7% järelkontrolli sattunutest täidab ettekirjutuse. Sunnirahad ei ole 20 aasta jooksul muutunud, samas keskmine palk on neljakordistunud.

**Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium**

VTK punktis 6 märgitakse, et eesti keele oskuse nõuetega on probleeme mitmes valdkonnas, eriti teeninduses. Lahendusvariantidena on kaalumisel sunniraha tõstmine, tõhusam järelevalve ning täiskasvanute eesti keele õppe süsteemi korrastamine. Probleemi üheks võimalikuks regulatiivseks lahenduseks on pakutud VTK punktis 6.4. lähenemise variant I, et keeleoskusnõudeid kontrollitakse enne tööle asumist. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi *MKM*) hinnangul oleks eesti keele oskuse nõuete kontrollimine tööle asumisel tööandjatele liialt koormav ning võib seada ohtu tööjõu kättesaadavuse teatud valdkondades. Sestap pooldab ministeerium, et tööandjad saaksid olla värbamisel vabamad, pakkudes töökeskkonnas keele omandamise võimalusi, tagades sealjuures siiski eestikeelse teeninduse. MKM-i ettepanekul võiks välisturismile suunatud valdkondades värbamine paindlikum olla. HTM on seisukohal, et ka välisturismile suunatud valdkondades on värbamine paindlik ja kehtiv regulatsioon võimaldab eesti keelt omandada tööle asudes.

MKM küll toetab viipekeele osas õigusselguse loomist, kuid viipekeele terminiga seonduva muudatuse tulemusena ei tohi viipekeele kasutamise olukord Eestis halveneda. Võttes arvesse kogukondade tagasisidet KeeleS-i muutmise eelnõule ja Õiguskantsleri büroo seisukohta, et KeeleS ei vaja õigusselguse loomiseks muutmist, jätab HTM viipekeelt puudutavad sätted muutmata.

MKM teeb ettepaneku reguleerida arekeele (lihtsa keele) kasutamine, et avalikkusele suunatud ja kogu ühiskonda puudutav oluline riiklik teave esitatakse lisaks eesti kirjakeelele ka eesti viipekeeles ja arekeeles. HTM on seisukohal, et nii võõrkeelde tõlkimise ja võõrkeeles teenuste osutamise kui arekeele kasutamise otsustus peaks jääma iga asutuse pädevusse. Igas valdkonnas tuleb ette erinevaid olukordi, mistõttu peaks eeskätt valdkonna eestvedaja analüüsima tõlkimise vajadust arvestades oma sihtrühma huve ja põhiõiguste kaitset. Küll aga saab HTM olla eestvedaja arekeele mõiste sisustamisel ja tekstide hindamiseks vajalike tööriistade arendamisel keeletehnoloogia lahendustega.

**Siseministeerium**

Siseministeerium märgib, et VTK-s oli murdekeelte seisundi analüüsi juures tõstatatud murdekeele emakeelena rahvastikuregistris märkimise küsimus. Emakeele loendi täiendamise ja näiteks rahvastikuregistrisse teise emakeele lisamise korral, teeb Siseministeerium ettepaneku analüüsida KeeleS-i §-ide 9 (vähemusrahvuste keele kasutamise õigus) ja 11 (püsielaniku keele kasutamine asjaajamiskeelena) rakendumise asjaolusid. Täpsustamist vajab, kas ka mitme emakeelega inimestele, kelle üks emakeeltest on eesti keel, rakenduvad paragrahvides sätestatud õigused. Kui inimese üheks emakeeleks on eesti keel, siis talle kui riigikeelt emakeelena kõnelejale KeeleS-i §-ide 9 ja 11 õigused ei laiene. HTM leiab, et eeskätt vajab nii murdekeelte kui teise emakeele märkimise õigus lahendamist enesemääratlemise õigusena. Rahvastikuregistris peab olema võimalus lisada rohkem kui üht emakeelt, sh Eesti murdekeeli. Mitmikidentiteet on tavapärane paljudele inimestele.

**Riigikantselei**

Riigikantselei pakkus, et KeeleS-i eelnõu väljatöötamiseks tasuks kaaluda taotleda toetust Riigikantselei koosloome kiirendist. Koosloome kiirendi eesmärk on soodustada valdkondade ülest koosloomet, sh vajaduse korral kaasates koosloome eksperte ning käitumisteadlasi. VTK-le ja KeeleS-i muutmise eelnõule saabunud tagasiside on HTM-i hinnangul laiapindne ning võimaldab kompromissidel põhineva eelnõuga edasi töötada.

Mitmed ministeeriumid on tunnustanud murdekeelte toetuseks tegevuskava koostamist, mis aitaks valdkondade üleselt teemat tulemuslikumalt juhtida.

Tagasisides on väljendatud, et VTK peatükis 6 on probleemipüstitus põhistamata valdkonnas tehtud uuringutega, mis inimeste keeleõppe motivatsiooni ning õppes mitteosalemist/väljakukkumist analüüsivad (nt uussisserändajate kohanemise uuringud, lõimumismonitooringud). Kuigi probleemipüstituses nimetatud uuringuid vähesel määral tsiteeritakse, siis tehakse seda pigem üldarvu kajastades, mitte keeleõppes osalemise või mitteosalemise põhjuseid esile tuues, mis aitaks probleemipüstitust avada. HTM on olukorra analüüsis kasutanud ka Statistikaameti andmekogusid, et saada paremat ülevaadet Eesti inimeste eesti keele oskuse kohta. See ei välista Eesti Integratsiooni Monitooringu osatähtsust, kuid HTM leiab et Eesti ühiskonnas toimuvat tuleb kaardistada erinevate andmetega. Nt võimaldab Statistikameti andmestik analüüsida enam kui kahekümne viimase aasta tendentse, mis muuhulgas näitab, et alates 2011. aastast pole eesti keelt mitteoskajate proportsioon majanduslikult aktiivsete hulga enam oluliselt kahanenud.

Riigikantselei hinnangul pole VTK peatükis 10 „Väliseksperdi eesti keele oskuse nõuete erisus“ planeeritava regulatiivse sätte mõju hinnatud. HTM-i hinnangul annab plaanitav muudatus parema õigusselguse, keda erisus puudutab. Ühtlasi vähendab selgemalt kirjeldatud erisus ametnike tööd ning loob tööandjatele üheselt mõistetava raami normi tõlgendamiseks.

**Eesti Ametiühingute Keskliit**

Ametiühingute Keskliidu hinnangul on tervitatavad KeeleS-i muutmisega kaasnevad meetmed tööturu korrastamiseks, eeskätt sunnimeetmete tõstmine ning järelevalve tõhustamine Ametiühingute Keskliidu hinnangul ei tohiks tööandjad eesti keele nõuetele mittevastavaid töötajaid palgatagi. See aitab vähendada madalapalgalise välistööjõu kaasamist ning survestab tööandjaid väärilist palka maksma. Samuti ei peaks töötaja vastutama eesti keele oskuse omandamise eest.

**Tööandjate esindajad**

VTK ettevalmistamisel kohtuti Eesti Kaupmeeste Liidu liikmetega, Eesti Tööandjate Keskliidu (edaspidi ka *ETKL*) esindajate ja liikmetega, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidu (edaspidi ka *EHRL*) esindajatega ning kahe suurima platvormitöö pakkuja (Bolt, Wolt) esindajatega. Vedajate keeleoskuse teemalistel kohtumistel osales ka Forus Takso Eesti esindaja. VTK-le andis oma tagasiside Autoettevõtete Liit (edaspidi *AEL*).

ETKL-i hinnangul ei ole regulatiivne sekkumine ettevõtlussektoris ega ka mitmetes avalikes teenustes asjakohane. Ettevõtlussektoris otsustavad kliendid teeninduskvaliteedi järgi, kas nad seda kasutavad või mitte. Keeleõppe motivatsioonile aitaks kaasa hoopis nõuete alandamine elementaarse suhtlemisoskuse A2-tasemele. Kohati on keelenõuded põhjendamatult kõrged.

AEL-i hinnangul ei pea juhid tänases teenuse osutamise vormis ja tehnoloogia toel sõitjatega suhtlema, mistõttu võiks ühistranspordivahendite juhtide keelenõudeid leevendada. EHRL-i hinnangul peaks säilima ootus, et eestikeelne teenindus on tagatud igas meeskonnas, kuid mitte see, et iga teenindaja suudaks pärast tööle asumist kohe eesti keeles teenindada. EHRL-i arvates peaksid tasuta keeleõppes, mis on riigile reaalne ja arvestatav kulu, osalema motiveeritud õppijad, kes on valmis kursuse lõpus ka eksami sooritama. Tööandjate suurimaks mureks on riigi seatud ootus tagada keelenõuetele vastavus, kuid töötaja enda vastutus selle juures peaks oluliselt kasvama. Eesti keele tasuta õppimise võimaluste hulgas on aastatega juurde tulnud eeskätt veebipõhiseid õppimislahendusi ning tasuta eesti keele õppimise võimalused on kõigile järjest kättesaadavamad. Järelevalve peaks töötaja omavastutusele tõhusamalt tähelepanu pöörama. Seetõttu peetakse ohumärgiks, et sunnirahade tõstmisel koheldakse karmimalt vaid tööandjaid.

**Eesti Keelenõukogu** on teinud ettepaneku kaaluda võimalust muuta töölepingu seaduse §-i 10 lõiget 1 nii, et vajaliku keeleoskuse saavutamine muutuks üheks katseaja läbimise tingimuseks. **Keeleamet** on teinud ettepaneku lisada töölepingu seaduse §-i 88 lõike 1 punkti 2, mille kohaselt töölepingu erakorralise ülesütlemise aluseks on ka nõuetele mittevastav keeleoskus. Olles konsulteerinud tööõiguse spetsialistidega, on HTM veendumusel, et töölepingu seadus ei vaja muutmist, sest soovitud nõue on kehtiva seaduse alusel rakendatav. Keeleoskuse nõue käib teadmiste ja oskuse alla. Oluline on, et tööandja tähendaks vajalikud puudused kirjalikult üles, et keeleoskuse mitteparanemisel oleks isiku töölt vabastamine kooskõlas töölepinguseadusega.

Eesti keele tasemeeksami samal tasemel kolmandat või enamat korda sooritamisele riigilõivu kehtestamise suhtes oldi toetavad. Samas märkisid Eesti Linnade ja Valdade Liit, Justiits- ja Digiministeerium ja Kultuuriministeerium, et sellel otsusel on teatav negatiivne mõju, millega tuleks siiski arvestada. HTM arvestab tähelepanekuga, mistõttu määratav riigilõiv katab vaid osaliselt eksami sooritamise kulud ning on pigem distsiplineeriva iseloomuga.

**2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist. Paragrahviga 1 muudetakse keeleseadust. Paragrahviga 2 muudetakse riigilõivuseadust. Paragrahviga 3 muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadust. Paragrahvis 4 sätestatakse rakendussätted.

**Paragrahvi 6 lõike 1** muudatuse mõjul soovitakse eelkõige koondada oma haldusalasse ka täiskasvanutele pakutava eesti keele õppe korraldus. Sammu eesmärk on aastaid killustatult ja ebatõhusana toiminud valdkond panna paremini täitma tööturu ja ühiskonna vajadusi.   
KeeleS-i VTK ettevalmistamisel peetud vestlustest tööandjatega on selgelt kõlama jäänud tööandjate soov, et tõhustataks riigi pakutavat täiskasvanute eesti keele tasuta õpet. Tööandjate hinnangul tuleks keeleõpet pakkuda koostöös tööandjaga ja sihistatult motiveeritud sihtrühmale. Kõigile nn elavas järjekorras õppe pakkumine pole aastate jooksul eesti keele oskajate osakaalu märgatavalt suurendanud. Eesti Integratsiooni Monitooringu[[2]](#footnote-3) kohaselt oli teisest rahvusest elanike enesehinnanguline eesti keele oskajate osakaal 2017. aastal 41%. 2023. aasta monitooringus on see näitaja 46%.[[3]](#footnote-4) Seejuures on riik viimase viie aasta jooksul täiskasvanute eesti keele kursuste korraldamisele kulutanud kokku 68 miljonit eurot. Sellele lisanduvad keeleõpet ja -oskust toetavad tegevused (nt keelekohvikud, keelesõbra programm jms). Eesti keele oskajate arv ühiskonnas küll kasvab, kuid arvestades panustatud vahendite määra, on kasv HTM-i hinnangul liiga tagasihoidlik ning keeleõppe vahendeid tuleb tõhusamalt kasutada.

Tabel 1. Eesti keele õppes osalemine ja rahastus perioodil 2019–2023

**Õppes osalejad**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Asutus** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | **Kokku** |
| JuM (RE) | 453 | 383 | 564 | 527 | 594 | **2521** |
| KUM (RE) | 1887 | 5364 | 3930 | 3864 | 13 025\* | **28 070** |
| KUM (ESF) | 1008 | 768 | 432 | 264 | 1138 | **3610** |
| Töötukassa (THP) | 6800 | 4835 | 4246 | 6229 | 10 283 | **32 393** |
| Töötukassa (ESF) | 795 | 1457 | 2178 | 2651 | 1356 | **8437** |
| SIM (AMIF) | 46 | 247 | 247 | 248 | 71 | **859** |
| SIM (RE) | 100 | 121 | 226 | 77 | 19 | **543** |
| Keeleamet (RE) | - | - | 40 | 82 | 25 | **147** |
| **Kokku** | **11 089** | **13 175** | **11 863** | **13 942** | **26 511** | **76 580** |

**Rahastus** (eurodes)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Asutus** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | **Kokku** |
| JuM (RE) | 166 324 | 99 785 | 240 277 | 277 547 | 219 000 | **1 002 934** |
| KUM (RE) | 429 477 | 2 426 701 | 2 071 824 | 1 947 356 | 6 159 064\* | **13 034 422** |
| KUM (ESF) | 483 840 | 344 064 | 342 623 | 228 000 | 646 200 | **2 044 727** |
| Töötukassa (THP) | 7 775 651 | 5 057 174 | 4 617 867 | 7 260 414 | 13 724 748 | **38 435 853** |
| Töötukassa (ESF) | 674 400 | 1 628 062 | 3 007 441 | 4 148 495 | 2 027 758 | **11 486 156** |
| SIM (AMIF) | 206 022 | 248 336 | 248 336 | 248 336 | 100 745 | **1 051 775** |
| SIM (RE) | 200 000 | 88 000 | 137 567 | 225 878 | 321 374 | **972 819** |
| Keeleamet (RE) | - | - | 62 846 | 72 684 | 34 000 | **169 530** |
| **Kokku** | **9 935 714** | **9 892 122** | **10 728 781** | **14 408 710** | **23 232 889** | **68 198 216** |

\* Kultuuriministeeriumi RE real on mh 2023. aasta koostöö HTM-iga (u 300 õppekohta ja 300 000 eurot).

Allikas: Riigikeele nõukoja andmekorje (kevad 2024. a)

Valdkonna keskse juhtimise ja tervikpildi puudusele on osundatud mitmetes varasemates analüüsides.[[4]](#footnote-5) Hetkel pakuvad eesti keele õpet ja keeleõpet toetavaid teenuseid eri ministeeriumid (Kultuuriministeerium, sh Siseministeeriumi sihtrühmadele, MKM, JDM ja HTM). KeeleS-i § 6 sätestab, et keeleõpet suunab ja koordineerib HTM, kuid asutuste vahelisest tihedamast infovahetusest ei ole piisanud, et tänases killustatud juhtimise ja hajusa vastutusega süsteemis teenustest ajakohast ja keskset ülevaadet saada. Arvestades nõudlust eesti keele õppe järele ning riigi vastutust kasutada avalike vahendeid tõhusalt, vajab valdkond täiendavat korrastamist, et teenuste pakkumine oleks tõhus, tulemuslik ja kvaliteetne ning nii pakkujatel kui ka õppijatel oleks hea ülevaade valdkonnast tervikuna. Seetõttu on vajalik konkreetsemalt sätestada HTM-i juhtroll keelepoliitika korraldamisel. Keelevaldkonna korraldamisel tehakse koostööd teiste ministeeriumitega ning täiskasvanute eesti keele õppe tõhustamisel täpsustatakse sihid ja kokkulepped omavahel tulevikus.

**Paragrahvi 6 lõigete 3-5 ning paragrahvi 61** lisamisega luuakse volitusnorm ministri määruste kehtestamiseks, milles sätestatakse toetuste ja stipendiumide andmise tingimused ja kord ning toetuse ja stipendiumi tagasinõudmise kord. KeeleS-i § 6 lg 1 ütleb, et keelevaldkonda suunab ja koordineerib HTM. Keelevaldkonna arendamine ja suunamine vajab riigieelarvelist tuge.

Selgemini on reguleeritud keeleõppe rahastamine. Viimati nimetatud valdkonna rahastamist puudutavad normid on sätestatud teistes valdkondlikes seadustes (näiteks PGS ja KõrgHS), kuid keelevaldkond hõlmab ka selliseid teemasid, mida on vaja rahastada haridusasutuste väliselt. Keelevaldkonna rahastamisel ei saa piirduda pelgalt toetuste andmisega, mis on mõeldud eelkõige juriidilistele isikutele, vaid anda tuleb ka stipendiume, mis on mõeldud füüsiliste isikute õpingute toetamiseks. Näiteks programmi „Eesti keele ja kultuuri akadeemiline välisõpe“ tegevuste hulka kuulub kaks toetusmeedet ja kaks stipendiumi.

Seaduses puuduva volitusnormi tõttu on toetuste andmise aluseks olevad tingimused kehtestatud erinevatel õiguslikel alustel ja mõnel juhul ka üksikaktidega (ministri käskkirjad). Volitusnormina on kasutatud ka riigieelarve seaduse (RES) § 531 lõiget 1, mis ütleb, et minister kehtestab määrusega tingimused ja korra ministeeriumi valitsemisala vahendite arvelt riigisisese toetusprogrammi elluviimiseks, toetusprogrammist vahendite saamiseks ning saadud vahendite kasutamiseks, kui nimetatud tingimused ja kord ei tulene muust õigusaktist.

Keelevaldkonna rahastamist puudutavad sätted peavad olema reguleeritud valdkondlikus seaduses. Kuna toetuse tagasinõudmine on olemuslikult sanktsioon, on vaja sätestada ka selge volitusnorm tagasinõude reguleerimiseks.[[5]](#footnote-6)Muudatusel on positiivne mõju ministeeriumi valitsemisala eelarvevahendite otstarbekale kasutamisele ja võrdsete võimaluste tagamisele. Süsteemne ja korrastatud rahastamissüsteem võimaldab erinevatele ühiskonnagruppidele võrdse ligipääsu riigi antavatele vahenditele.

**Paragrahvi 10 lõike 1 ja paragrahvi 13** muutmisega lisatakse asutuste loendisse valla- ja linnavolikogud, valla- ja linnavalitsused ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud.

KeeleS-i 3. peatükk reguleerib suulist ja kirjalikku asjaajamiskeelt. Aeg-ajalt tekitavad asjaajamiskeele kasutust reguleerivad punktid siiski küsitavust nii elanikele kui ka Keeleametile päriselus tekkinud olukordade lahendamisel. Samuti on tekitanud küsimusi, mida tähendab asutusesisene asjaajamiskeel. KeeleS juhindub asjaajamiskeele tõlgendamisel PS-i mõttest, kuna käesolev säte konkretiseerib PS § 6 ja § 52, mille kohaselt riigikeel on eesti keel ning riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeel on eesti keel. PS § 52 kommentaarides on märgitud, et asjaajamine on igasugune ametlik suhtlemine ning ametlike dokumentidega seonduv tegevus, näiteks koosolekute ja istungite pidamine või dokumentide koostamine ja kasutamine. Asjaajamiskeelt tuleb mõista laias tähenduses – selleks on seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalike ülesannete täitmisel teabe edastamisel kasutatav keel, kusjuures hõlmatud on nii mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teabe edastamine kui ka suuline suhtlus.[[6]](#footnote-7) Kuna KeeleS reguleerib nii suulist kui ka kirjalikku asjaajamiskeelt, ei kehti riigikeele kasutus mitte ainult dokumentaalsele asjaajamisele, vaid ka suhtlusele.

Eesti on kujunenud rände sihtriigiks, mis võib aina enam hakata mõjutama eesti keele positsiooni ühiskonnas. Vastutulelikkus rändajate vajadustele suurendab soovi pakkuda teavet võõrkeeltes. Sestap on oluline kindlustada eestikeelne asjaajamine avalikus sektoris tervikuna ning riigi eeskuju eesti keele kasutusala hoidmisel.

Kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsus on omavalitsusorganid, millele ei laiene kohaliku omavalitsuse asutuse mõiste. Omavalitsusorganite keelekasutust reguleerib ainult kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 41 lõige 1 ja 2. Siiski annab KeeleS-i lisamine asjaajamisele laiema mõiste ning volikogu ja valitsuse liikmete omavaheline ajaajamine (sh komisjonides) toimuks sellisel juhul eesti keeles. Oluline on kindlustuda, et valitsemisorganite liikmete vahetumisega olukord kohalike omavalitsusorganite eesti keele kasutuses ei halveneks. Jätkuvalt on mureks volikogu liikmete eesti keele oskus (nt Narvas, Sillamäel jt). Volikogu liikmeks saab kandideerida vaid Eesti kodanik, mis ei tähenda, et isik valdab eesti keelt. Varem on arutatud ka kandideerimisel keeleoskuse nõude seadmist, kuid head lahendust selle kontrollimiseks ei ole leitud, samuti võib see olla vastuolus passiivse valimisõigusega. Samas on õiguskantsler viidanud, et täna kehtiv õigusruum on piisav ning keeleoskusele nõuete kehtestamine ei ole vajalik. Volikogusse kandideerija peab teadma, et volikogu töökeel on eesti keel, ja sellega aegsasti arvestama, õppides iseseisvalt riigikeelt ja/või kasutades erinevaid lahendusi, mis võimaldavad eestikeelses volikogutöös osaleda.[[7]](#footnote-8)

Avalik-õiguslik juriidiline isik on loodud seaduse alusel avalikes huvides. KeeleS ei reguleeri töökeelt, vaid asjaajamiskeelt. Avalik-õiguslikule juriidilisele isikule eestikeelse asjaajamise nõuet ei ole sätestatud üheski vastavas avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käivas seaduses, mistõttu on oluline see lisada KeeleS-i. Eesti Hariduse Infosüsteemi andmetel on Eesti akadeemilistest töötajatest 10-11% võõrriigi kodakondsusega (vt tabel 2).

Tabel 2. Võõrriigi kodakondsusega akadeemilised töötajad

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Kodakondsus | 2020/21 | 2021/22 | 2022/23 | 2023/24 | 2024/25 |
| EHIS-es registreeritud võõrriigi kodakondsusega akadeemiline töötaja | 403 | 490 | 504 | 567 | 590 |
| % akadeemiliste töötajate koguarvust | 10% | 11% | 11% | 12% | 11% |

Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS)

KeeleS-i VTK-le antud tagasisides on välja toodud tähelepanek, et seoses §-ide 10 ja 13 muutmisega, vajaks analüüsi ka §-i 11 vajalikkus. HTM-i hinnangul on § 11 vajalik ka tulenevalt PS-ist, mis sätestab püsielanike, kelle keel ei ole eesti keel, õigused asjaajamiskeelele.

KeeleS-i muudatus annab Keeleametile järelevalvepädevuse kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsuse keelekasutuse kontrolli üle. Keeleameti õiguste ja kohustuste teostamiseks täiendatakse seaduse § 31 lõike 1 punkti 4, mille alusel on järelevalveorganil õigus teha   
KOV-i valitsuse liikmele või tema tööandjale ettekirjutus. Samuti on õigus teha ettekirjutus ametiisikule (kelleks on volikogu liige, vallavanem ja linnapea) nõuete rikkumise lõpetamiseks ja edasiste rikkumiste ärahoidmiseks.

Lisaks on §-is 13 täpsustatud mõistet „välissuhtlus“, mida ka VTK tagasisides paluti täpsustada, kas välise all on mõistetud asutuse või riigi välist suhtlust. „Välissuhtlus“ on asendatud sõnadega „suhtlus välisriigi esindajaga“.

**Paragrahvi 18 lõikega 1** täiendatakse audiovisuaalse teose tõlgitud koopia näitamise nõudeid. Võõrkeelde dubleeritud filmide avalik esitamine ja edastamine soodustab vaatajaskonna segregeerumist, kuna eestikeelsed vaatajad võõrkeelde dubleeritud filme üldjuhul vaatama ei lähe. Võõrkeelest teise võõrkeelde pealeloetud tekstiga filmide avalik esitamine ja edastamine on lubatud vaid laste- ja koguperefilmidele. Käesolev muudatus puudutab filmide avalikku näitamist ega reguleeri kuidagi filmitööstust. §-i 34 lisandub Keeleametile volitus väärteomenetluse algatamiseks keelenõuete rikkumise eest audiovisuaalse teose võõrkeelde dubleeritud koopia üldsusele kättesaadavaks tegemisel.

**Paragrahvi 23 lõike 4** muudatustega ning lõike 41 lisamisega tagatakse parem õigusselgus. Muudatus on vaid normitehniline.

Eelnõuga muudetakse KeeleS-i §-i 23 lõiget 4 ning sätestatakse vastav volitusnorm. Kehtivas seaduses on volitusnorm sätestatud §-i 23 lõike 4 teises lauses, millele eelneb volitusnormi täpsustus. Tulenevalt HÕNTE nõudest esitada volitusnorm ühelauselises lõikes, nähakse volitusnormi täpsustav säte ette järgnevas lõikes.

KeeleS-i §-i 23 lõikega 4 delegeeritakse Vabariigi Valitsusele §-i 23 lõigetes 1 ja 2 nimetatud isikute keeleoskuse nõutava taseme ja kasutamise nõuete kehtestamine.

Keeletaseme ja eesti keele kasutamise nõuete kehtestamine on põhiõiguste (õigus vabale eneseteostusele, õigus valida endale tegevusala) riive. PS-i § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt võib riigivõimu teostada üksnes PS-i ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigivõimu teostamisena tuleb mõista ka keeleoskustasemete ja keele kasutamise nõuete kehtestamist. See tähendab, et PS-ist tulenevalt tuleb nõuded kehtestada seaduses. Riigikohtu senist praktikat arvestades ei saa välistada keeleoskusnõuete kehtestamist ka madalama astme õigusaktiga seaduse alusel (Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 3-4-1-1-98 p V).[[8]](#footnote-9) PS-i preambuli kohaselt on riigi üks eesmärke eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade.

PS-i § 52 lõikega 1 on määratud kindlaks, et riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeel on eesti keel. PS-i § 51 lõike 1 alusel on igaühel õigus pöörduda riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole eesti keeles ja saada eestikeelseid vastuseid. PS-i § 14 sätestab põhiõiguste adressaadid, ehk need, kes on kohustatud tagama põhiõigusi. Põhiõiguste adressaadina on loetletud riigiasutused ja kohalikud omavalitsused, kuid põhiõiguste adressaatideks loetakse ka kõik teised asutused ja organid, kelle kohustus on tagada põhiõigusi. Seega seadusandja on kehtestanud asutuste ja organite (põhiõiguste adressaatide) teenistujatele eesti keele valdamise üldise nõude ning volitab Vabariigi Valitsust täpsustama nõutavat taset, lähtudes töö iseloomust ja töö- või ametikoha keelekasutusolukorrast.

KeeleS-i § 23 lõike 2 kohaselt kehtestatakse eesti keele oskuse nõuded äriühingu, mittetulundusühingu ja sihtasutuse töötajale ning füüsilisest isikust ettevõtjale ja tema töötajale ning seadusest tuleneva kohustusliku liikmelisusega mittetulundusühingu juhatuse liikmele, kui see on õigustatud avalikes huvides ning lähtudes töö iseloomust ja töö- või ametikoha keelekasutusolukorrast.

Nimetatud paragrahvi osas ei ole seadusandja ette näinud eesti keele valdamise üldist nõuet, nagu § 23 lõike 1 puhul, kuid Riigikohtu üldkogu on asunud seisukohale, et vähem intensiivseid piiranguid võib täitevvõim kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel ka määrusega (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p-d 21 ja 22). KeeleS-i delegatsiooninormi sisu „Vabariigi Valitsus täpsustab nõutavat taset, lähtudes töö iseloomust ja töö- või ametikoha keelekasutusolukorrast“ on korrektne, sest selle formuleeringuga seotakse Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatavad keeleoskuse nõuded tasemega, mis on tööalaseks suhtlemiseks vajalik.

Vabariigi Valitsusele antud delegatsiooninormis on antud määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Volitusnormi ei tehta sisulisi täiendusi.

**Paragrahvi 23 lõike 5** muudatusega täiendatakse isikute loetelu, kellele ei kohaldata teatud ajaperioodil eesti keele oskuse nõudeid. Loendisse on lisatud rahvusvahelise õppekava alusel võõrkeelt või võõrkeeles õpetavad õpetajad, abiõpetajad või õpetajat abistavad töötajad ning õpetajad, kes õpetavad võõrkeelt. Mõistete tõlgendamisel segadust loonud terminid „välisekspert“ ja „välisspetsialist“ on Siseministeeriumi soovitusel KeeleS-is ühtlustatud välismaalaste seadusega ning terminid on asendatud tippspetsialisti terminiga.

Esmalt aitab see Eestis toimivatel rahvusvahelistel koolieelsetel lasteasutustel ja koolidel[[9]](#footnote-10) tagada neile vajalik välismaalt saabunud õpetajate arv, et pakkuda Eestis kvaliteetset rahvusvahelist haridust. Eesti keele oskus õpetajate kvalifikatsiooninõudena, mille puudumine ei luba kehtiva PGS-i kohaselt õpetajat palgata, paneb rahvusvahelised koolid põhjendamatult ebasoodsasse olukorda, arvestades, et neis ei viida õpet läbi Eesti riiklike õppekavade alusel ega eesti keeles. Alates 2024. aastast kehtib rahvusvahelise õppekava alusel töötavatele õpetajatele eesti keele oskuse nõue B1-tasemel, kuid riiki vahetult saabunud õpetajal ei ole reeglina olnud võimalust eelnevalt oma kodumaal eesti keele oskust B1-tasemele viia. Seetõttu on põhjendatud neile õpetajatele esimesel viiel aastal eesti keele oskuse nõudeid mitte kohaldada, eriti arvestades, et paljud sellised õpetajad ei viibi riigis sellest perioodist kauem. Eesti keele seadmine eeltingimuseks kitsendaks oluliselt koolide võimalust tuua Eestisse pädevaid õpetajaid ning piiraks Euroopa Liidu kodanike vaba liikumist. Kui õpetaja jääb Eestisse pikemalt, kehtib talle viie aasta möödumisel eesti keele oskuse nõue B1-tasemel (kui ta töötab rahvusvahelise õppekava alusel). 2023/24. õppeaastal oli rahvusvahelise õppekava alusel alus- või üldharidust pakkuvates asutustes tööl u 260 õpetajat, kellest u 150 eesti keele oskus vastas juba nõuetele.

Võõrkeelt õpetavate õpetajate lisamine loetellu aitab rikastada Eestis võõrkeeleõpetust, sealhulgas neis keeltes, mille õpetajaid Eestis napib. Alates 2023/24. õppeaastast on koolidel kohustus pakkuda teise kohustusliku võõrkeele õppega alustavatele õpilastele valikut vähemalt kahe võõrkeele vahel.[[10]](#footnote-11) See on oluliselt tõstnud nõudlust eri keelte õpetajate järele, et koolid saaksid pakkuda (enamasti) vene keele kõrval teisigi võõrkeeli. Riikliku õppekava muudatus on viinud võõrkeeleõppe olulise mitmekesistumiseni (mis on olnud „Eesti keele arengukava 2021–2035“[[11]](#footnote-12) üks taotlustest). Enamik Eesti koolides võõrkeeli õpetavatest õpetajatest on Eesti taustaga, kuid on keeli, mille õpetajaid kas ei ole Eestis ette valmistatud, ei ole seda tehtud piisavalt hulgal või soovivad koolid rikastada võõrkeeleõpet, pakkudes võõrkeele kursuseid, mida õpetavad emakeelsed kõnelejad. Võimalus õppida võõrkeelt emakeelse õpetajaga, kes saab ka vahetult sihtkeele kultuuri vahendada, rikastab võõrkeeleõpet ning toetab õpilaste motivatsiooni. Ajutiselt Eestisse saabuvate võõrkeelt õpetavate õpetajate kaasamine sellesse protsessi toetab Eesti noorte võõrkeeleõpet ja seega on mõistlik võimaldada selliste ekspertide kaasamist, kellel muidu oleks samuti keeruline Eesti koolides tööle asuda, kui selle eeltingimuseks on juba eelnev eesti keele oskus B2-tasemel. Kui õpetaja jääb Eestisse tööle pikemalt, hakkab talle viie aasta möödumisel kehtima eesti keele oskuse nõue B2-tasemel (see kehtib riikliku õppekava alusel töötavatele võõrkeelt õpetavatele õpetajatele). Näiteks võib tuua võõrkeelset süvaõpet pakkuva Kadrioru Saksa Gümnaasiumi, Tallinna Prantsuse Lütseumi jt koolid, kuid samu võimalusi võivad soovida oma õppekava täiendamiseks kasutada kõik Eesti koolid. Võõrkeelt õpetavatele õpetajatele eesti keele nõuet esimesel viiel aastal mitte kohaldades antakse koolidele võimalus kaasata võõrkeeleõppesse väliseksperte.

Võõrkeele õpetajatena töötas 2023/24. õppeaastal 2947 õpetajat. Neist vaid 332 (ehk u 11 %) oli mitte Eesti kodakondsusega. Paraku ei saa EHIS-e andmete alusel hinnata, kui suur hulk teise riigi kodakondsusega õpetajatest on hiljuti ehk alla viie aasta tagasi Eestisse saabunud. Samas nende 332 õpetaja hulgas on ka rahvusvahelise õppekava alusel töötavad võõrkeele õpetajad. Nende 332 õpetaja hulgas on vaid 82 õpetajat, kelle eesti keele oskus on alla B2-taseme. B1-tasemel on neist 61 õpetajat. Muudatus ei anna keelenõuetest vabastamise erisust vene keele kui emakeele õpetajatele. Vene kodakondsusega töötab võõrkeeleõpetajana 2023/24. õppeaasta andmetel 88 õpetajat, kuid nendest valdav osa on Eestis viibinud üle viie aasta ning neist vaid neljandikul on keelenõuded täitmata (ehk eesti keele oskus alla B2-taseme). Sealjuures B1-tasemel on 18 õpetajat. Mistõttu kavandatav muudatus neid ei puuduta. Ukraina kodakondsusega võõrkeele õpetajaid töötas 2023/24. õppeaasta andmetel 47. Neist valdav osa (33 õpetajat) töötab inglise keele õpetajana. Kavandatav muudatus võib osadele Ukraina kodakondsusega õpetajatele mõneks ajaks soodustus olla, kuid juba paari aasta pärast tuleb neilgi eesti keele oskust B2-tasemel tõendada.

Keelenõuete täitmise erisus oli välisõppejõududel juba varasemalt. Käesoleva muudatusega vaid ajakohastatakse sõnastust.

Varasemalt seaduses kasutatud terminid „välisekspert“ ja „välisspetsialisti“ on loetelus asendatud terminiga „tippspetsialist“. HTM ja Keeleamet saavad regulaarselt päringuid välisspetsialisti ja väliseksperdi mõiste tõlgendamiseks. Kusjuures suur osa juhtumeid on seotud sooviga siduda tavatöö eksperdi staatusega. Seetõttu on mõistlik täpsustada, et eksperdi ja spetsialisti staatuses mõistetakse välismaalaste seaduses määratletud tippspetsialisti. Välismaalaste seaduses tähenduses on tippspetsialist mis tahes valdkonnas erialast ettevalmistust omav välismaalane, kes saab Eesti keskmisest palgast välismaalaste seaduses reguleeritud määras kõrgemat palka.

**Paragrahvi 24 lõikega 2** muudetakse eesti keele tasemeeksamite korraldust nii, et edaspidi kinnitab eksamite läbiviijad ja hindajad Haridus- ja Noorteameti peadirektor. Amet on tasemeeksamite korraldaja ning muudatus lihtsustab eksami sooritamisega kaasnevat töökorraldust. Läbiviijate ja hindajate tagamine eksamiprotsessis on eksamite korraldamise osa, mistõttu on otstarbekas anda ka see ülesanne Haridus- ja Noorteametile.

**Paragrahv 24 lõige 6** on uus lõige, millega kehtestatakse riigilõiv eesti keele tasemeeksami sama taseme kolmandale ja järgmistele kordustele, et motiveerida eksaminande põhjalikumalt valmistuma ning vähendada riigi kulusid eksami korraldusele. Riigilõivu määr sätestatakse riigilõivuseaduses. Muudatusega suureneb eksaminandide vastutus, sh esimestel kordadel mõeldakse eksamile tulemine põhjalikumalt läbi. Eksamikorralduses vähendatakse kulusid, sealhulgas eksami läbiviijate ja hindajate töökoormust, ning piiratakse eksamiülesannete liigset eksponeerimist. Aastatel 2019–2023 käis enne positiivse tulemuse saamist eksamit kolm ja enam korda tegemas 2092 inimest ehk 7,58%, kokku 6588 soorituskorda.

Muudatus mõjutab kõiki eksaminande, kes eksamit sooritavad, sh kodakondsuse või pikaajalise elamisloa taotlejad ja tööalase keelenõudega inimesed. Vähemalt 65-aastane kodakondsuse taotleja on riigilõivu tasumisest vabastatud. Juba täna on tasemeeksami sooritamisest täielikult vabastatud:

* sügava ja püsiva psüühilise puudega isikud;
* mõõduka, raske või sügava vaimse alaarenguga isikud;
* nägemispuudega isikud, kellel esineb (WHO klassifikatsiooni alusel): raske vaegnägevus OD-OS 0,12; 0,05 korrektsiooniga paremini nägeval silmal;
* isikud, kellel esineb pimesus OD-OS 0,05-0;
* liitpuudega isikud, kellel esineb samaaegselt: kuulmis- ja nägemispuue = pimekurtus, k.a. isikud, kellel esineb mõõdukas või raske vaegnägevus ja kuulmislangus (40 dB või rohkem); kuulmis- või nägemispuue, millega kaasneb mõõdukas, raske või sügav vaimne alaareng.

Lisaks on eksaminandidel võimalik terviseseisundi alusel taotleda erisusi eksami sooritamises, kui see võib eksami edukat sooritamist mõjutada.

Eesti keele tasemeeksamite sihtrühm on tööealised isikud, kellel on eesti keele oskust vaja enamasti tõendada nende töökoha iseloomust sõltuvalt. Alaealised saavad eesti keele oskust puudutavad tõendid põhikooli ja ka gümnaasiumi lõpetamisel. Vastavalt KeeleS-i §-i 26 lõikele 1 väljastatakse põhikooli ja gümnaasiumi lõpetamisel eesti keele kui teise keele eksami sooritanule eesti keele tasemeeksami tunnistus PGS-i alusel kehtestatud korras. Kui inimestel on vaja eesti keele oskust täiendavalt tõendada mõnel muul tasemel, mis ei ole kaetud põhikooli lõpueksami või riigieksamiga, on neil võimalik kaks korda käia kõnealuse taseme eksamil tasuta.

Täna on eesti keele riiklikud tasemeeksamid tasuta ja eksami sooritamiseks puuduvad eeltingimused (nt ei ole kohustust eelnevalt vahetult läbida keelekursus). Samas on tasemeeksamil osalemine elanikele mitmel juhul vajalik (nt tööalase eesti keele oskuse tõendamiseks[[12]](#footnote-13), Keeleameti ettekirjutuse täitmiseks, haridustee jätkamiseks, kodakondsuse taotlemiseks, pikaajalise elamisloa saamiseks), mistõttu eksameid ka arvukalt sooritatakse. Kuivõrd eksamile jõuavad inimesed sageli vahetu vajaduse tõttu, teadvustamata sealjuures eri keeleoskustasemete olemust ja nende saavutamiseks vajalikku ettevalmistust, käiakse tasemeeksamil vahel ka nö proovimas. See tekitab eksamisüsteemile arvestatava koormuse ja riigile lisakulu (viimasel viiel aastal on enam kui kolm korda eksamil käinute testimisele kulunud keskmiselt 117 000 eurot aastas). Seetõttu on otstarbekas kehtestada alates kolmandast eksamikorrast samal keeleoskustasemel riigilõiv, mis suunaks eksaminande eksamile registreerimist eelnevalt põhjalikumalt läbi mõtlema.

Ettepaneku kohaselt on eesti keele tasemeeksami riigilõiv igal keeleoskustasemel 50 eurot, mis on orienteeruvalt 50% keskmisest eksami korraldamise kulust eri tasemeil (eksami keskmine maksumus 2023. aasta andmetel oli A2-tasemel 105 eurot, B1-tasemel 70, B2-tasemel 90 ja C1-tasemel 100 eurot ühe sooritaja kohta). Selline riigilõivu määr on võrreldav teiste teenuste lõivudega: nt ID-kaardi ja passi taotlemine on 45 eurot. Sõidueksami riigilõiv on 50 eurot. Selline riigilõiv ei piira seega liialt eksaminandide ligipääsu eksamile, eriti arvestades, et igal keeleoskustasemel saab jätkuvalt eksamit kaks korda tasuta sooritada. Lõivu sisseseadmisel konkreetse taseme kolmandast eksamikorrast on eksaminande suunav mõju, et eksamile registreerumine eelnevale põhjalikumalt läbi mõeldaks. Korduvalt eksamile registreerunute ja eksami tegijate kulu on riigile märkimisväärne. Eksaminandile on toeks tasuta eksamieelsed konsultatsioonid, mis toimuvad enne igat eksamiperioodi. Konsultatsioonidele saab tulla eksamile registreerumata ehk seda toetavat teenust riigilõivu sisseseadmine ei piira. Nii eksamite kui ka konsultatsioonide ajad on aasta aega ette teada ning seega on eksaminandidel kõik võimalused eksamile tulek enne registreerumist hoolikalt läbi mõelda ja eksamiks valmistuda.

Lähiriikides on keeleeksamid tasulised. Näiteks, 2024. aasta andmetel on Lätis riigikeele eksami tasu 52 eurot. Soomes on algtaseme eksam 153 eurot, kesktaseme eksam 155 eurot ja kõrgtaseme eksam 195 eurot. Poolas on algtaseme eksam 60 eurot, kesktaseme eksam 176 eurot ja kõrgtaseme eksam 200 eurot. Poolas tuleb tunnistuse saamiseks lisaks maksta 20 eurot. Rootsis on eksamite tasud 275–295 eurot, Taanis on tasu 221 eurot ja Hollandis 95–150 eurot.

**Paragrahv 241** on uus säte, millega sätestatakse juurdepääsu regulatsioon eesti keele tasemeeksami eksamitööga seotud teabele.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse 01. septembril 2025. aastal jõustuva muudatusega täiendatakse PGS-i §-ga 32¹, milles sätestatakse juurdepääsu regulatsioon ühtse põhikooli lõpueksami tööle, gümnaasiumi riigieksami tööle ja eksamitööga seotud teabele. Sarnaselt tuleb kehtestada eesti keele tasemeeksami töödele ja eksamitööga seotud teabele juurdepääsu regulatsioon.

Eksamitööd, eksamiülesanded ning eksamitöödega seotud teave on avalik teave vastavalt avaliku teabe seaduse (AvTS) § 3, kuid põhjendatud on sellele juurdepääsupiirangu kehtestamine. AvTS-i § 35 lg 1 p 19 võimaldab juurdepääsupiirangu kehtestada seadusest tuleneval alusel.

Lisanduva paragrahvi lõige 1 on üldsäte, mis näeb ette, et eksamitööd ja nendega seotud teave tunnistatakse asutusesiseseks teabeks.

Lõige 2 sätestab juurdepääsupiirangu tähtaja eksamiülesannetele ning üldisele eksami hindamist puudutavale teabele: 15 aastat eksamiülesannete koostamisest. Eksamiülesannete avalikuks muutumise tähtaja valikul on lähtutud arusaamast, et eksamiülesande valmimisel ei võeta neid kõiki koheselt eksamitöödes kasutusele, mistõttu 15 aastane avalikuks teabeks muutumise aeg annab võimaluse kõiki ettevalmistatud eksamiülesandeid kasutada eksamitöödes ajakohastena piisava aja jooksul. 15-aastane tähtaja valik on tingitud ka kohustusest täita Euroopa Keeletestijate Ühinguga[[13]](#footnote-14) (ALTE) kvaliteedistandarditest tulenevaid nõudeid (nt eri aegade eksami variantide võrreldavus; eksamivariantide analüüs jälgimaks, et nende raskusaste ajas ei muutuks). Liiga lühikese eksamiülesannete avalikustamise tähtaja korral ei ole enam võimalik täita vähemalt kolme ALTE kvaliteedistandardit. Eesti keele tasemeeksameid korraldab Haridus- ja Noorteamet. Eesti on tasemeeksamite kvaliteedi tagamiseks liitunud ALTE-ga ning omab kvaliteedi märgist aastast 2009. Kvaliteedinõuded aitavad tõendada eksamite seotust Euroopa Nõukogu koostatud Euroopa keeleõppe raamdokumendis[[14]](#footnote-15) määratletud tasemekirjeldustega ja tegevuspõhise keeleõppekäsitlusega, mis peab olema keeleoskuse hindamise alus ja tagab, et eesti keele tasemeeksamite tunnistused on võrreldavad teiste Euroopas väljaantavate keeleoskustunnistustega.

Üldise eksami hindamist puudutava teabe all peetakse silmas eelkõige hindamisvõtit ja hindamisjuhendit. Eksaminandi enda eksamitöö ja selle hindamist puudutav teave kvalifitseerub isikuandmeteks, mistõttu on põhjendatud seada sellisele teabele juurdepääsupiirang AvTS-i § 40 lg 3 ettenähtud tähtajaks (isikuandmeid sisaldavale teabele kehtib juurdepääsupiirang selle saamisest või dokumenteerimisest alates 75 aastat või isiku surmast alates 30 aastat, või kui surma ei ole võimalik tuvastada, siis 110 aastat, alates isiku sünnist).

Lõige 4 näeb ette eksaminandi enda eksamitööga tutvumise korra. Enda eksamitööga saab tutvuda ainult Haridus- ja Noorteameti esindaja juuresolekul. Seda põhjusel, et hindamisspetsialist saab jagada eksaminandile täiendavaid selgitusi hindamise kohta, mis võivad olla vajalikud selleks, et õpilane mõistaks, miks eksamitöö üksikuid ülesandeid või osasid on vastavalt hinnatud.

Lisaks muudetakse PGS-i 1. septembril 2025. aastal jõustuvat § 32¹ selliselt, et eesti keele kui teise keele eksamitööga seotud teabele toimub KeeleS-i §-s 24¹ sätestatud alustel ja korras.

**Paragrahvi 25 lõiget 3** muudetakse PGS-i § 33 lõikes 2 sätestatud analoogiat järgides selliselt, et vaidekomisjon teeb vaidlustatud tasemeeksami tulemuse kohta otsuse, kas jätta eksami tulemus muutmata, tõsta eksami tulemust või langetada eksami tulemust. Muudatus on tingitud praktikas tekkinud vajadusest hindamisotsust teatud juhtudel ka allapoole korrigeerida. Tegu on näiteks juhtudega, kus kahe hindaja antud punktid ei erine sel määral, et suunata töö kolmandale hindamisele, aga vaiet läbivaatava ekspertkomisjoni otsus on sarnane madalama hinde pannud hindaja otsusega. Pärast eksamitulemuse teatavaks tegemist esitatakse arvukalt põhjendamata vaideid, kasutades sageli loogikat, et vaidlustajal ei ole midagi kaotada. See tekitab eksamisüsteemile arvestatava lisakoormuse ja sunnib korduvalt tegema tööd, mis on eksamikorralduse ja -hindamise protsessis juba kvaliteetselt tehtud. Eksamitulemuse langetamise võimalus võiks panna vaide esitajat oma otsust põhjalikumalt kaaluma.

**Paragrahv 28 lõike 1** muudatusega korrigeeritakse terminit „ametiisik“, kuna see on seaduses kasutusel mitme tähendusega ning ebaühtlaselt. Seaduse § 28 lõikes 1 öeldakse, et edaspidi nimetatakse järelevalvet tegevat ametiisikut “keeleametnikuks“. Kuigi samas paragrahvis on keeleametniku termin kasutusel, siis §-s 31 lõikes 2 nimetatakse järelevalve tegijaid kolmanda terminiga „ameti ametiisikuks“. Terminid „järelevalvet tegev ametiisik“ ning „ameti ametiisik“ on segadust tekitavad, kuna eelnõu koostajad soovivad kasutada ametiisiku terminit selle üldises tähenduses, nagu seda on kehtiva KeeleS-i § 31 lõike 1 punktis 4. Nimetatud sättes on ametiisikuna mõeldud isikut, kellel on avaliku ülesande täitmise ametiseisund sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel (nt vallavanemad, linnapead, palgalised vallavalitsuse või linnavalitsuse liikmed).

**Paragrahvi 283** lõike 4 punkti 2 muudetakse ning sätestatakse, et tegevusloa taotluses tuleb esitada taotluse esitaja kinnitus vajalike õppevahendite ja ka vajaliku õppekeskkonna kohta.

**Paragrahv 30 lõiget 2** täiendatakse kolmanda lausega ning seeläbi antakse Keeleametile pädevus järelevalve teostamisel kontrollida lisaks KeeleS-is sätestatud keelenõuete täitmisele ka muudes seadustes kehtestatud keelenõuete täitmist. Näiteks on sätestatud KOKS-i §-s 41 nõue keelekasutusele kohalikus omavalitsuses, §-s 482 nõuded keeleoskusele vallavanemaks või linnapeaks valimisele ja valitsuse liikme kinnitamisele ning §-s 54 nõuded keeleoskusele kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnikele ja töötajatele KeeleS-is ja KeeleS-i alusel antud õigusaktis sätestatud ulatuses. Pädevat haldusorganit nõuete täitmise kontrollimise üle KOKS-is ei nimetata. Eelnõus esitatud täiendava lausega antakse selge viide, kes täidesaatva võimu struktuuris järelevalve ning selle alusel tehtud otsuste eest vastutab.

**Paragrahv 31 lõike 1** muudatustega kaasajastatakse mõisteid, mis on koos avaliku teenistuse seadusega (ATS) muutunud. ATS näeb ette avaliku teenistuse, milles tegutsevad ametnikud ja töötajad. Punkti 4 muudatusega täiendatakse järelevalve volitust teha ettekirjutus valla- ja linnavolikogule, valla- ja linnavalitsusele (ehk kohaliku omavalitsuse valitsemisorganitele) ning ametiisikutele.

**Paragrahvi 32** muudatusega tõstetakse sunniraha määra ning kehtestatakse füüsilisele isikule ja juriidilisele isikule erinevad sunniraha määrad. Korrakaitseseadus, mille põhimõtteid rakendatakse ka KeeleS-i järelevalves, sätestab, et korrakaitseorganil on õigus teha järelevalve subjektile ettekirjutus ning rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud alusel ja korras. Sunniraha ülemmäär on 9600 eurot, kui eriseaduses ei ole sätestatud teisiti (korrakaitseseaduse § 23 lg 4).

Seadusemuudatusega tuuakse korrakaitseseaduses sätestatud sunniraha ülemmäär KeeleS-i, kuid erisus nähakse ette sunniraha rakendamisel juriidiliste isikute ja füüsiliste isikute suhtes. Juriidiliste isikute sunniraha ülemmäär on 9600 eurot, füüsiliste isikute puhul aga 1280 eurot.

KeeleS-i § 1 sätestab, et seaduse eesmärk on arendada, säilitada ja kaitsta eesti keelt ning tagada eesti keele kasutamine peamise suhtluskeelena kõikides avaliku elu valdkondades. Seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle teostatakse riiklikku ja haldusjärelevalvet. Järelevalve käigus tehtud ettekirjutuse täitmise tagamiseks ettenähtud meetmed peavad kindlustama nõuete täitmise. KeeleS näeb ettekirjutuse täitmata jätmisel ette sunniraha rakendamise võimaluse ning eesti keele kasutamise kohustuse rikkumise eest rahatrahvi.

Sunniraha rakendamine on erinevalt rahatrahvist mittekaristuslik ja seega leebem meede, mille eesmärk on motiveerida füüsilist või juriidilist isikut täitma talle tehtud ettekirjutust. Kuna see on mittekaristuslik ja motiveeriv meede, on selle kasutamine Keeleameti kui järelevalve asutuse praktikas eelistatum, kuid praktika näitab, et meetmed ei ole enam tõhusad. Sunnirahad ei ole viimase 20 aasta jooksul tõusnud, mistõttu ei ole ettekirjutuse täitmine ja seeläbi sunnirahadest hoidumine enam motiveeriv. Vaid 7% järelkontrolli juhtumitest lõpevad sellega, et inimene omandab nõutud keeleoskustaseme. Samuti on praktikas sunniraha määramisel rakendatud pigem leebemat ja nõustavamat lähenemist. Keskmine seni määratud sunniraha on olnud vaid 10–11% maksimaalsest määrast, mistõttu ei ole need summad mõjutanud inimesi eesti keelt õppima. Sunniraha eesmärk on motiveerida ettekirjutuse saajat seadust täitma, kuid praktikas on näha, et niivõrd väikese sunniraha hoiatused ei pane tegema ühe-kaheaastaseid pingutusi keele omandamiseks. Sunniraha ülemmäär on püsinud muutumata üle 20 aasta, kuid keskmine brutopalk on selle aja jooksul tõusnud 4,3 korda. Lisaks liiguvad töötajad ühe tööandja juurest teise juurde ning katkenud keeleõppega alustatakse siis uuesti, kusjuures eesti keele oskus ei parane, vaid vahetatakse tööandjaid.

KeeleS-i VTK järelevalvepraktika analüüs ja tööandjate tagasiside näitas, et sunnimeetmete tõhustamine on vajalik. Tööandjad on samas ka mures, et sunnimeetmete tõstmisega ei muutuks uute töötajate leidmine keerulisemaks, vaid et seletuskirja tasandil saaks reguleeritud ka õppija vastutus. Õppija vastutuse tõstmisega nõustusid ka mitmed ministeeriumid. Sunnimeetmete eesmärk on motiveerida nõudeid täitma ning olla ennekõike preventiivse iseloomuga. Värvates keeleoskuse nõuetele mittevastavat töötajat, peab tööandja võtma endale vastutuse tagada keeleõppeks vajalik ressurss (eeskätt võimaldada aega riigi pakutavatel kursustel osalemiseks) ja pakkuda igakülgset tuge keeleõppe võimaluste leidmisel. Tunnustavalt tuleb suhtuda tööandjatesse, kes pakuvad ettevõtte siseseid keeleõppe võimalusi. Töötajal on vastutus eesti keele õppega aktiivselt ja tulemuslikult tegeleda, et keelenõuetele vastav keeleoskuse tase võimalikult kiiresti saavutada. Järelevalve käigus tuleb kaaluda mõlema osapoole pingutusi nii järelevalve hetkel kui sellele eelneval perioodil. Järelevalves tuleb arvesse võtta tööandja panust pakkuda oma töötajale eesti keele õppimiseks vajalikke võimalusi (sh näiteks luues keeleõpet toetavat eestikeelset töökeskkonda, töötajate vabastamist tööajast keeleõppeks, keelekursuste korraldamist ja/või nende eest tasumist) ning töötaja tahet neid kasutada.

Sunniraha tuleb kohaldada ennekõike seal, kus haldusakti täitmine eeldab selle adressaadilt teatud tegutsemist, tegevusetust või talumist (vrd ATSS § 5 lg 1 ls 1) või kus adressaadil tuleb täita kohustus, mida ei saa olemuslikult täita teised (nn mitteasendatavad kohustused) ning mis on seega isikuga lahutamatult seotud. Sunniraha kuulub seega rakendamisele seal, kus kohustuse saab täita meetme adressaat vahetult ise.

Järelevalve hindab tasakaalustatult mõlema osapoole vastutust ning tegevusi eesti keele oskuse saavutamiseks nõutaval tasemel ja rakendab sunnimeetmeid osapoolele, kes ei ole oma vastutust kanda soovinud. Sunnimeetmete rakendamisel lähtutakse nende eesmärgist. Sunnimeetmed peavad olema ennekõike motiveerivad, mistõttu esmakordse järelevalve käigus nõustatakse ja tehakse hoiatus. Sunniraha osakaal kasvab järelkontrollides, võttes arvesse osapoolte passiivsust ettekirjutust täita, kuid samas ka ettekirjutuse saaja võimekust ettekirjutust täita või sunniraha tasuda. Praktikas on näiteid, kus taotletakse 60-70-eurose sunniraha tasumist osamaksetena. Ettekirjutuse täitmata jätmine automaatselt uuesti määratava sunniraha määra ei suurenda, vaid tekitab kaalumiskoha, kus tuleb võtta arvesse ettekirjutuse saanud isiku motiveeritust ning teisi asjaolusid, mis on kohustuste täitmist takistanud. Tööandja ülesanne on tagada eestikeelne teave ja teenindus. Vajadusel korraldada tööd selliselt, et ka eesti keelt alles õppivad töötajad saaksid koos eesti keelt juba valdavate töötajatega koos tegutseda nii, et oleks toetatud keele õppimiseks vajalik keskkond ja tarbijale on tagatud eestikeelne teenindus.

Eelnõu koostajad märgivad, et järelevalve käigus tehtud lepingu lõpetamise ettepanek ei ole ettekirjutus, see ei kohusta lepingut lõpetama. Tööandja või lepingu teine pool võib seda teha, kuid soovi korral on võimalik olukord lahendada keeleõppe alustamisega, võttes seega vastutuse töösuhte püsimajäämise eest. Seni võib tööandja nt teenindaja töö ümber korraldada ja töötaja tegutseb koos kolleegiga, kes valdab keelt, või töötab selliselt, et ei pea kliendiga otse suhtlema.

**Paragrahvide 33-37** muutmisega tõstetakse KeeleS-i nõuete rikkumistega seotud trahvimäärasid juriidilistele isikutele. Kuna 1. jaanuarist 2025. aastal tõsteti füüsilistele isikutele kohaldatavad trahviühikute määrad 4 eurolt 8 eurole (ehk neid kahekordistades), vajavad proportsionaalset korrigeerimist ka juriidilistele isikutele määratavad rahatrahvid.

Eelistatud järelevalve meetmeks on sunniraha rakendamine. Kui sunniraha eesmärk on motiveerida nõudeid täitma või rikkumisest hoiduma, siis rahatrahvi eesmärk on isikut juba teo eest karistada ning seetõttu peab trahvimäär olema suurem kui sunniraha. Eesmärk on muuta juriidiliste isikute toimepandavad KeeleS-i rikkumised sellise tagajärjega tegudeks, mille eest määratavate trahvide suurus oleks selges seoses õigusrikkumise sisuga. Sanktsiooni ülemmäära tõstmisel on väärtegude menetlejal karistuse suuruse määramisel ka suurem kaalutlusruum juhtumi asjaoludega arvestamiseks.

Karistusseadustiku § 47 lõike 2 järgi võib kohtuväline menetleja juriidilisele isikule väärteo eest kohaldada rahatrahvi suuruses 100–400 000 eurot. Seadus võib ette näha rahatrahvi kohaldamise erineval alusel ja määras, võttes arvesse reguleeritava valdkonna eripära.

Karistusseadustikus ja teistes eriseadustes sätestatud rahatrahvide määra arvutamise põhimõtted ei sobitu täielikult KeeleS-is sätestatud väärtegude eest kohaldatavate rahatrahvide määrade arvutamisega. Praktikas on levinud, et juriidilise isiku rahalise karistuse määr on sageli seotud selle isiku varalise seisundiga või trahvimäär arvestatakse %-na majandusaasta käibest. Kuna mõne ettevõtte käive on väga suur, võib juhtuda, et ka pärast trahvi maksmist jääb rikkumine neile ikkagi kasulikuks. Seetõttu tuleb karistuse ülemmäära tõsta, et muuta trahv selliseks, mis aitaks paremini ennetada rikkumisi, mis muidu ettevõttele kasu tooksid.[[15]](#footnote-16)

KeeleS-i kontekstis ei ole õigusrikkumised seotud juriidilise isiku tulu teenimise võimalusega, nagu võib olla finantssektori rikkumiste puhul. Eelnõu koostajad on seisukohal, et trahvimäärade suurus peab olema selline, mis tagaks üldpreventiivsete eesmärkide saavutamise.

Ühiskonna ootused järelevalvele on ajas kasvanud. Olukord, kus tööandja saab palgata keelenõuetele mittevastava töötaja, andes võimaluse töökeskkonnas eesti keel vajalikul tasemel kiiremini omandada, toob aga riigile kaasa ootuse tõhustada järelevalvet. Rändetaustaga töötajate avatum värbamine tagab tööandjatele paindlikkuse majandust käimas hoida, kuid värbamisel tehtavad mööndused ei tohi muutuda normiks. Nendele kõrgendatud ootustele vastamiseks peab järelevalve käima kaasas ühiskonnas toimuvate muutustega, olema paindlik, kuid samas asjatundlik ja usaldusväärne. Selleks, et järelevalve meetmetel oleks nii otsene kui ka ennetuslik mõju, on vaja tõhustada järelevalve läbiviimist. Sihtrühmaga kohtumisel väljendati, et järelevalve ei jõua kõikide vajalike juhtumitega tegeleda, mis võib tekitada karistamatuse tunnet. Nii võib tekkida olukord, kus sunniraha ülemmäära tõstmine ei avalda soovitud mõju, kuna peetakse vähetõenäoliseks, et järelevalve inspektor üldse rikkumise tuvastamiseni jõuab.

Ainult mitteregulatiivsed lahendused ei sobi seetõttu, et probleeme süvendab osaliselt kehtivas seaduses olevate sunnirahade ja trahvimäärade väiksus. Seetõttu ei ole võimalik KeeleS-i muutmata keelenõuete täitmise üle järelevalvet efektiivsemalt rakendada. Sunnimeetmed ei täida enam oma preventiivset ja karistusõiguslikku eesmärki. Rahatrahv ei ole juriidilisele isikule ei hoiatav ega ka mõjus.

Eelnõu kohaselt suurendatakse KeeleS-is sätestatud nõuete rikkumise eest juriidilise isiku trahvi määr sarnaselt trahviühiku tõusuga ja majanduses toimunud kasvule. Ühtlasi on soov eelnõuga tasandada erinevate rikkumiste puhul rakenduvad trahvimäärad. Eelnõu koostaja teeb ettepaneku kehtestada juriidiliste isikute rahatrahvi ülemmääraks enamike rikkumiste puhul   
10 000 eurot, mis arvestab sunnirahade proportsionaalsust ja on eelnõu koostaja hinnangul piisavalt preventiivne keelenõuete täitmiseks. Seni kõrgeima trahvimääraga audiovisuaalse teose edastamise ja esitamisega seotud rikkumistele kehtestada rahatrahvi ülemmääraks 15 000 eurot. Selle rikkumise ulatus ja mõju on teistest eelduslikult suurem, mistõttu on põhjendatud ka kõrgem ülemmäär. Küll jääb järelevalvele kohustus kaaluda väärteomenetluses rikkumise mõju ning määrata sellest tulenevalt proportsionaalne rahatrahv. Sunnimeetmete tõstmise eesmärk on suurendada preventiivset mõju, et keelenõuete täitmine oleks motiveeriv.

**Paragrahvi 34 lõiget 1** muudetakse ja täiendatakse, lisades loetellu keeld võõrkeelde dubleeritud audiovisuaalse teose avalikuks esitamiseks või edastamiseks. Rahatrahviga karistatakse edaspidi audiovisuaalse teose võõrkeelde dubleeritud koopia üldsusele kättesaadavaks tegemist, telejaamade võõrkeelse saate või eestikeelse raadiosaate võõrkeelse osa edastamisel. Kuna §-i 18 lõike 1 muudatusega nähakse ette, et audiovisuaalse teose võõrkeelde dubleeritud koopiat võib avalikult esitada ja edastada vaid lastele suunatud teoste puhul, on vajalik täiendada ka vastutuse norme.

**Paragrahvi 35 lõike 1** muutmisega parandatakse kehtiva KeeleS-i sunnimeetmete peatükis   
§-i 35 ekslikku sõnastust. KeeleS § 4 lg 1 järgi on kirjakeele normi kohaldamine nõutav vaid ametlikus suhtluses. Seetõttu vajab § 35 lõike 1 sõnastus parandamist, et kirjakeele normi rikkumise eest ei karistata avalikku kohta paigaldatud viidal ja sildil, välireklaamis, sealhulgas poliitilise agitatsiooni eesmärgil paigaldatud välireklaamis, ning veebilehel, ettevõtte liiginimetuse eksponeerimisel ja nime ümberkirjutamisel, samuti eestikeelse olulise teabe eesti keeles esitamata jätmise eest kaubamärkide kasutamisel tegevuskoha tähisena või reklaamis ning olulise võõrkeelse teabe eesti keelde tõlkimata jätmise eest avalikel üritustel.

**Riigilõivuseaduse** muutmisega täiendatakse seaduse 4. peatüki 1. jagu 4. jaotisega ning määratakse eesti keele tasemeeksami samal tasemel kolmandat või enamat korda sooritamiseks ja tasumiseks riigilõiv 50 eurot.

**Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse** muutmisega muudetakse ja täiendatakse § 32¹   
1. septembril 2025. aastal jõustuvat redaktsiooni. Paragrahvi sõnastus ühtlustatakse õigusselguse eesmärgil KeeleS §-ga 241 ning AvTS-i mõistetega.

Paragrahvi lõiget 3 muudetakse ning selles nähakse ette eksaminandi enda eksamitöö ja selle hindamist puudutavale teabele juurdepääsupiirangu seadmise alus ja tähtaeg. Nimetatud teave kvalifitseerub isikuandmeteks, mistõttu on põhjendatud seada sellisele teabele juurdepääsupiirang AvTS-i § 40 lg 3 ettenähtud tähtajaks (isikuandmeid sisaldavale teabele kehtib juurdepääsupiirang selle saamisest või dokumenteerimisest alates 75 aastat või isiku surmast alates 30 aastat, või kui surma ei ole võimalik tuvastada, siis 110 aastat, alates isiku sünnist).

Paragrahvi lõikes 4 sätestatakse eksaminandi enda eksamitööga tutvumise alus ja kord (mitte jõustunud redaktsiooni seniste lõigete 3 ja 4 asemel).

Paragrahvi täiendatakse lõikega 5, mille kohaselt juhul, kui lõikes 1 nimetatud eksam on eesti keele kui teise keele eksam, kohaldatakse juurdepääsul KeeleS-i vastavat sätet. PGS-i ja KeeleS-i alusel juurdepääs erineb juurdepääsupiirangu tähtaja pikkuse osas – PGS-i alusel kehtestatakse juurdepääsupiirang eksamiülesannetele ning üldisele eksamitöö hindamist puudutavale teabele kolmeks aastaks alates eksami toimumise aasta lõpust, KeeleS-i alusel 15 aastaks eksamiülesande koostamisest. Juurdepääs õpilase enda eksamitööle on reguleeritud ühtmoodi nii PGS-is kui KeeleS-is.

**3. Eelnõu terminoloogia**

KeeleS-i muutmise eelnõuga võetakse kasutusele § 23 lõikes 5 termin „tippspetsialist“. Tippspetsialisti käsitatakse seaduse eelnõus samas tähenduses nagu on sätestatud välismaalaste seaduses. Välismaalaste seaduse §-i 106 lõike 14 punkti 3 tähenduses on tippspetsialist mis tahes valdkonnas erialast ettevalmistust omav välismaalane, kellele Eestis registreeritud tööandja kohustub maksma erialase töö eest tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalga ja koefitsiendi 1,5 korrutisega. Sama seaduse § 1907 kohaselt peab Euroopa Liidu sinise kaardi (kõrget kvalifikatsiooni nõudval ameti- või töökohal töötamine) kehtivusajal välismaalasest tippspetsialistile makstav tasu olema 1,24 korda Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmisest brutokuupalgast.

**4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõul on puutumus Euroopa Liidu kodaniku seaduse1 vaba liikumise regulatsiooniga. KeeleS-i § 23 lõike 5 muudatuste eesmärk on tagada töötajate vaba liikumise õiguse teostamine ning kõrvaldada põhjendamatud piirangud, mis keelenõuete kaudu rakenduksid.

**5. Seaduse mõjud**

Eelnõu eesmärk on arendada, säilitada ja kaitsta eesti keelt ning tagada eesti keele kasutamine peamise suhtluskeelena kõikides avaliku elu valdkondades.[[16]](#footnote-17) Eelnõu koostajad on seisukohal, et võimalikud regulatiivsed nõuded on PS-iga kooskõlas ning proportsionaalsed taotletava eesmärgiga. Eesti keel on Eesti ühiskonna toimimise keel, avalik suhtlus toimub riigikeeles (vt PS §-d 51 ja 52). Kui inimene elab riigis, mille keelt ta ei oska või ei oska seda piisavalt hästi, jääb ta ühiskonnaelust eemale ning tal on kesisemad võimalused tööd leida.[[17]](#footnote-18)

Viimastel aastatel on avalikes debattides kõlanud erinevad seisukohad eesti keele positsiooni teemal avalikus ruumis ja teeninduses. On arutletud, kas Eesti avalikus ruumis on proportsionaalselt liiga palju võõrkeelset teavet (nt võõrkeelsed reklaamid ostukeskustes ja sildid ettevõtete ustel jm), väidetud, et eestikeelne teenindus pole igal pool kättesaadav, küsitud, kas eesti keele mitteoskamist tuleks rahaliselt täiendavalt karistada ning kui rangelt tuleks üleüldse eesti keele positsiooni ühiskonnas regulatsioonidega kaitsta. Aasta-aastalt on suurenenud ka Keeleametile esitatud kaebuste arv. Eesti keele positsioon on siiski piisavalt kindel, kuivõrd eesti keel on kaitstud riigikeelena PS-is ning eesti keeles saab tegutseda kõigis sektorites, eesti keeles saab omandada haridust kõigil haridusastmetel ning eestikeelne kultuur ja kirjandus on rikkalik. On tervitatav, et inimesed tunnevad riigikeele pärast muret ning kindlasti vajab pidevat tähelepanu eesti keele oskajate arvu suurendamine, ent üha mitmekesisemaks ja -keelsemaks muutuvas ühiskonnas ei tohi lubada kapseldumist. Seega on oluline leida tasakaal riigikeele hoidmise ja kaitsmise ning põhiõiguste ja -vabadustega arvestamise vahel.

KeeleS-i regulatiivsete ja mitteregulatiivsete lahendustega:

* avaliku ruumi keelekasutus paraneb ja kaebuste hulk väheneb (sh eestikeelne teenindus ning töötajate keeleoskusnõuete täitmine, kaubamärgid ning äri- ja ettevõttenimed);
* eesti keele kasutusala on kindlalt kaitstud ja hoitud;
* õigusnormide selgus ning keelekasutust reguleerivate sätete kooskõla teiste õigusaktidega on tagatud.

Erinevatel muudatustel on mõju eesti keele kasutamisele, riigieelarvele, majanduse arengule, halduskoormusele, regionaalarengule, elanike toimetulekule.

KeeleS-i VTK analüüsis eesti keele piirkondlike erikujude seisundit. Mitteregulatiivsete lahendustega tuleb toetada keeleõppe tegevusi ning tagada kasv kõigis murdekeelte rühmades ja vanusegruppides.

**Kavandatav muudatus I: keelevaldkonna korralduse reguleerimine**

KeeleS-i § 6 lg 1 ütleb, et keelevaldkonda, sealhulgas keeleõpet, eestikeelse oskussõnavara ja eesti keelele suunatud keeletehnoloogia arendamist ning rakendamist ja eesti keele alast teadus- ja arendustegevust suunab ja koordineerib HTM. Lõige 2 sätestab, et riik toetab eestikeelse laiale kasutajaskonnale suunatud ja õppeotstarbelise tarkvara kasutamist. Riigis toimunud muudatused on oluliselt mõjutanud keeleõppevaldkonda, sealhulgas täiskasvanute keeleõpet. Valdkonda on vaja tugevamini juhtida ning senine suunamine ja koordineerimine ei taga valdkonna jõulisemat arengut, sh ressursside otstarbekat kasutamist.

Samuti vajab valdkond riigi toetust erinevate projektide, programmide ning stipendiumide abil, kuid KeeleS-is puuduvad valdkonna rahastamist reguleerivad sätted üldse.

Mõju valdkond: sotsiaalne ja mõju majandusele

Mõju sihtrühm: riik, ühiskond, tööandjad

Keelevaldkonna toetuste reguleerimine on oluline, et tagada riigi tugi erinevatele keeleõppe- ja seda toetavatele tegevustele. Regulaarse ja läbipaistva rahastusega saab riik olla toeks rändetaustaga inimestele eesti keele õppe juures. Rändetaustaga inimeste toetamine on otseselt seotud majandusega, luues juurde eesti keele oskusega tööjõudu ning tagades inimestele sotsiaalse toimetuleku. Seetõttu on mõju keeleõppe toetamisele positiivne, kuna võimaldab suurendada elanikkonna toimetulekut, vähendab sotsiaalvaldkonna kulusid ning leevendab tööjõu nappust. Samuti on mõju elukestva õppe elavnemisele, mis võimaldab rändetaustaga inimestel järjest enam osaleda elukestvas õppes eesti keeles ning seeläbi tõsta oma kvalifikatsiooni.

Keeleõppevaldkonna toetustega on võimalik soodustada ka Eestist väljarännanud eestlaste tagasipöördumist ning nende Eestisse õppima asumist. Väliseesti noorte Eestiga sidumisel on majandust mitmekesistav ning Eesti elanikkonda suurendav mõju.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele – puudub oluline mõju.

Mõju valdkond: sisejulgeolek

Mõju sihtrühm: riik ja Eesti elanikkond

Mõju riigi julgeolekule on positiivne. 2023. aasta Riigikogu otsusega heaks kiidetud „Eesti julgeolekupoliitika alused“ ütleb, et Eesti julgeolekupoliitika eesmärk on kindlustada Eesti Vabariigi iseseisvus ja sõltumatus, eesti rahvuse, keele ja kultuuri kestmine. Üheks julgeolekupoliitika tegevusvaldkonnaks on ühiskonna sidusus ja riigi kerksus. Keeleõppe tõhusam korraldus aitab suurendada eesti keele oskajate arvu Eesti ühiskonnas ja seeläbi sotsiaalset sidusust, mis omakorda toetab riigi julgeolekut, omades kaudselt positiivset mõju kogu Eesti arengule. Julgeolekupoliitika punktis 4.1. on öeldud, et Eesti on ühise identiteedi ja ühiste väärtustega ühiskond, mille on sidusaks põiminud keel, kultuur, demokraatlikud normid ja väärtused. KeeleS-i muudatused teenivad ühiste väärtustega ühiskonna kujunemist.

**Kavandatav muudatus II: eestikeelne asjaajamine**

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju – puudub oluline mõju.

Mõju valdkond: mõju majandusele – puudub oluline mõju.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Mõju sihtrühm: avalik-õiguslikud organisatsioonid ja kohalikud omavalitsused

KeeleS-iga laieneb eesti keeles asjaajamise nõue avalik-õiguslikele juriidiliste isikutele, valla- ja linnavolikogudele ning valla- ja linnavalitsustele. Muudatus mõjutab avalik-õigusliku juriidilise isiku ning kohaliku omavalituse volikogu ja valitsuse asjaajamist. Muudatuse jõustumisel saab edaspidi avalik-õigusliku juriidilise isiku ning kohaliku omavalituse volikogu ja valitsuse asjaajamine toimuda üksnes eesti keeles. Seega peab avalik-õiguslik juriidiline isik, kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsus hoolitsema selle eest, et tema asjaajamisega tegelevad inimesed valdavad eesti keelt või vastavalt olukorrale või vajadusele on kaasatud tõlk.

Eestis tegutsevate avalik-õiguslike juriidiliste isikute asjaajamisega tegelevad inimesed valdavalt oskavad eesti keelt ning seetõttu ei tekita eestikeelse asjaajamise nõue olulisi probleeme, st ei too kaasa negatiivset mõju. Seadusemuudatusega kaotatakse eespool viidatud lünk õiguslikus regulatsioonis ning tagatakse ülikoolide ja teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute eestikeelne asjaajamine, mis ei välista võõrkeelte kasutamist suhtluses välisriigi esindajaga.

Kohalike omavalitsuste tasandil on eesti keele oskusega probleeme vaid üksikutes kohalikes omavalitsustes, kus on enam venekeelset elanikkonda. Muudatustega laieneb eestikeelse asjaajamise nõue valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse kogu asjaajamisele. Muudatus võib osades kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetes ebamugavust tekitada, kuna asju tuleb edaspidi ajada vaid eesti keeles, kuid selle muudatusega tugevneb eesti keele staatus ning tagatakse kogu avaliku sektori ühetaoline ja võrdne kohtlemine.

Mõju sihtrühmale on üldjuhul väike, kuid üksikutel juhtudel võib avalik-õigusliku juriidilise isiku esindaja või kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse ametiisik vajada tõlgi abi, et eesti keeles asju ajada.

**Kavandatav muudatus III: õigus eestikeelsele teenindusele ja teabele**

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju – mõju kaudselt positiivne.

Eesti keele kasutamine peamise suhtluskeelena suurendab ühiskonna sidusust. Muudatus tugevdab eesti keele rolli rahvuskultuuri kandjana ning aitab vältida keelelise segregatsiooni riski.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: ettevõtjad, tööturul osalejad, tööturule sisenejad

Muudatuse eesmärk on suurendada eesti keele oskusega inimeste arvu Eesti ühiskonnas ja seeläbi tagada eesti keele kasutamine kõigis valdkondades. Probleeme eesti keele oskuse nõuete täitmisega on eeskätt teenindavas sektoris, aga ka teistes valdkondades. Riigi ja tööandjate huvi on parandada suhtumist keeleõppesse ning oluline on tõsta õppija enda vastutust. Kuivõrd tööjõuturule sisenemisel piiraks keeleoskuse olemasolu kontrollimine tuhandete inimeste tööturule jõudmist ning mõjutaks märkimisväärselt mitmetes sektorites (nt teenindus, kaubandus ja veondus) majandust, on otstarbekam keskenduda tööandjate mõjutamisele, et töötajad saavutaks eestikeelseks suhtluseks vajaliku eesti keele oskuse. Tööjõuturule sisenemisel keeleoskuse olemasolu kontrollimine omaks ka piirkonniti mõju (nt suuremad linnad, kuhu rändetaustaga isikud koonduvad ja venekeelse püsielanikkonnaga piirkonnad). Tööandjad ise on valmis reguleerima olukorda palgatõusude abil nii, et eesti keele oskusega töötaja saab kõrgemat tasu, samuti toetama koostöös riigiga tööajast keeleõppes osalemist ja muude keeleõpet toetavate tegevustega. Lisaks on tööandjate hinnangul oluline tõhustada järelevalvet, et säiliks nõudlikkus eesti keele õppe suhtes.

Lahenduskäik ei piira tööturule sisenemist, kuid seab keeleoskusnõude täitmisele selged piirid. Tööandjatel säilib kohustus tagada igas valdkonnas eestikeelne teenindus. Hinnanguliselt on tööhõives u 43 000 isikut, kes ei oska üldse eesti keelt (Statistikaamet 2023), sh sektorites, kus eesti keele oskusele ei ole nõudeid seatud. Hetkel on seoses eestikeelsele õppele üleminekuga järelevalve prioriteediks haridustöötajad, mistõttu ei jõuta süsteemselt ja tõhusalt teiste sektoritega tegeleda. Järelevalves reageeritakse peamiselt kaebustele. Tööandjad on mures, et keelenõudeid mittetäitev töötaja ei pruugi aastaid järelevalvesse sattuda. Seetõttu aitaksid suuremad sunnirahad motiveerida eesti keelt omandama. Järelevalves nähakse ette mõistlikud ajad keeleõppeks ja arvestatakse inimese eraelust tulenevaid asjaolusid, mistõttu ei saa meetmeid pidada kahjutekitavateks.

Alternatiiv, kus eesti keele oskuse nõudeid kontrollitakse juba tööjõuturule sisenedes, paneb suurema vastutuse tööandjale, millega tänastes tööjõu nappuse oludes toime ei tulda. Tööandjate hinnangul oleks sellise lähenemise mõju sedavõrd suur, et mitmes kohas tuleks tegevus sulgeda, kuna ei ole piisavalt eesti keele oskusega inimesi ja teatud töödele eesti keelt kõnelevad inimesed ei soovigi (nt lihtsamate oskusnõuetega töökohad). Tööta jääks vähemalt paarkümmend tuhat inimest. Riigil jääks sellisel juhul saamata palgalt makstav maksutulu. Ainuüksi teenindussektori mediaani arvestades jääks sellise lahenduse juures riigil aastas saamata u 106 mln eurot (sh 22 mln tulumaksu ja 84 mln sotsiaal- ja ravikindlustusmaksu). Tööjõuturult välja jäetud inimeste edasine toimimine ühiskonnas tekitab toimetuleku raskusi nende peredele ja riigi kulusid toimetuleku toetamiseks.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Mõju sihtrühm: järelevalveasutus (Keeleamet)

Järelevalve tõhustamine mõjutab Keeleameti tegevust, mida tuleb korrastada olemasolevate ressurssidega. Kõrgemad sunnirahad ja trahvid distsiplineerivad töötajaid ja tööandjaid tegelema eesti keele oskuse nõuete täitmisega ning eelduslikult tuleb Keeleametil teha vähem järelkontrolle ja seeläbi saab amet keskenduda uutele juhtumitele. Järelkontrollidest vabanev ressurss on võimalik suunata uute valdkondade süsteemsemale kontrollile. Kõrgemad sunnirahad ja trahvid peaksid mõjutama füüsilisi isikuid eesti keelt omandama ja ettekirjutusi täitma ning juriidilisi isikuid hoolikamalt töötajaskonda valima, et keelenõudeid täita. See omakorda vähendab kaebuste hulka ning Keeleamet saab rohkem pühenduda valdkondlike järelevalvete kavandamisele ja läbiviimisele. Kuivõrd kõrgemad sunnimeetmed rakenduvad alles 2026. aastal, siis avaldub mõju viibega.

**Kavandatav muudatus IV: eesti keele tasemeeksamite korraldus ja riigilõivu kehtestamine**

Mõju valdkond: sotsiaalne

Mõju sihtrühm: eesti keele eksami sooritajad, keeleõppe pakkujad

Kuna kehtestatav riigilõiv katab vaid osaliselt eksamite korraldamisega seotud kulud ning on tasakaalus teiste riigilõivudega, siis ei kitsenda muudatus oluliselt inimeste võimalusi tööturule siseneda või keeleoskustaset tõendada. Muudatuse eesmärk ei ole lõivuga katta eksamikorralduse kogukulu ega eksaminande liialt piirata, vaid suunata eksamile tulemist hoolikamalt läbi mõtlema. Vähemalt 65-aastane kodakondsuse taotleja ja erinevat liiki puudega inimesed on riigilõivu tasumisest vabastatud.

Eelduslikult tõstab riigilõivu kehtestamine ootusi keelekursustele. Elanikkonna ja tööandjate ootus on tõhustada keeleõpet, mis ühtlasi aitab keeleeksamiteks tõhusamalt valmistuda ja sedakaudu sooritada eksam positiivsele tulemusele. Keeleamet on 1. märtsi 2025. aasta seisuga andnud täiskasvanute eesti keele tasemeeksamiks ettevalmistavate kursuste läbiviimise õiguse 170 keeleõppe pakkujale. Seega avaldab muudatus kaudselt positiivset mõju täiskasvanute keeleõppe kvaliteedile. Samuti avaldab muudatus positiivset mõju keeleõppijatele, kelle motivatsioon eesti keele tasemeeksamiks valmistuda tõuseb, et vältida kohustust riigilõivu tasuda.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: eesti keele eksami sooritajad, tööandjad

Inimesed võivad hakata sama taseme eksami sooritamist alates kolmandast korrast edasi lükkama, sest tunnetavad vajadust täiendavaks keeleõppeks ja keeleoskuse tõendamine eksamil nihkub hilisemaks. Kui keeleõppija on kahel esimesel eksamikorral ebapiisava tulemuse saavutanud ja ei oma motivatsiooni eesti keelt omandada, võib ta eesti keele oskuse omandamisel muutuda passiivseks, kuid hinnanguliselt on see mõju vähene. Aastatel 2019–2023 tegi sama taseme eksamit kolm ja enam korda vaid 7,58% eksami sooritajatest. Mõju on suurem kõrgema taseme eksamitel. Kolm ja enam korda on eksamil käinud A2-tasemel 1,2%, B1-tasemel 7,64%, B2-tasemel 9,59% ja C1-tasemel 12,41% eksaminandidest. Mõju võib olla ka tööandjatele, kel võib olla huvi oma töötajate keeleõppe- ja eksamikulusid hüvitada. See võikski olla jagatud vastutus, kus tööandja toetab töötajat vajaliku keeletasemeni jõudmisel ja aitab hüvitada eksamitega kaasnevaid kulusid.

Lühiajaline ja vähene mõju võib olla nendele noortele, kes põhikooli lõpuks eesti keele tasemeeksamit ei soorita. 2023/2024. õppeaastal oli selliseid noori 47% eesti keele kui teise keele eksami sooritajatest, kuid kaks kolmandikku neist jätkavad õpinguid ja õpitee lõpuks omandavad eesti keele oskuse. Eestikeelsele haridusel üleminekuga laheneb olukord, kus üldharidusest väljuvad riigikeelt mitteoskavad noored.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste korraldusele

Riigilõivu kehtestamine avaldab eksamikorraldusele positiivset mõju sellega, et kaovad ära eksamile pidevad registreerujad, kes enne eksamit registreeringu tühistavad (on neid, kes ennast igale eksamile registreerivad ja siis viimasel võimalikul hetkel aja tühistavad).

Levinud on ka praktika, et registreerunu ei tühista eksamisoovi, vaid saadab pärast eksamit arstitõendi ja registreerub kohe uuele eksamile. Kõigi nende puhul on eksamikorraldusega seotud kulu juba tehtud. Eesti keele tasemeeksamite korralduse eest vastutab Haridus- ja Noorteamet. Muudatus mõjutab ennekõike Haridus- ja Noorteameti töökorraldust.

**Kavandatav muudatus V: haldussunnivahendite ja trahvimäärade tõstmine**

Mõju valdkond: sotsiaalne

Mõju sihtrühm: ettekirjutuse saajad, väärtegude toimepanijad

Keskmine sunniraha, mis ettekirjutusega määrati, jäi varasematel aastatel alla 100 euro. Sunniraha eesmärk on motiveerida ettekirjutuse saajat täitma seadust, kuid praktikas on näha, et niivõrd väikese sunniraha hoiatused ei pane inimesi tegema ühe- või kaheaastaseid pingutusi keele omandamiseks. Tulemused avalduvad ka Keeleameti 2023. aasta tegevuse aruandes, milles selgub, et keeleoskusnõuete täitmise järelevalves kontrolliti 3644 isiku keeleoskust tõendavaid dokumente. Tegeliku keeleoskuse vastavust kehtestatud nõuetele kontrolli 1791 töötajal, mille kohta koostati kontrollakt. Tegeliku eesti keele oskuse esmakontrollis kontrolliti 848 töötajat, neist 262 (31%) keeleoskus vastas nõutavale tasemele. Eksami sooritamise ettekirjutus tehti 513 ja ettekirjutus täiendada eesti keele oskust 54-le töötajale. Keeleoskuse järelkontrollis ilmnes, et 943 ettekirjutuse saanud töötajast on vaid 63 (7%) ettekirjutuse täitnud.

Viimase kümne aasta jooksul ei ole väärteomenetlusi algatatud. Rikkumistele on järelevalve reageerinud sunniraha hoiatuste ja sunnirahade määramisega. Eelnõu muudatuse tagajärjel kasvab ettekirjutuse täitjate arv ning pikemas perspektiivis hakkab sunniraha ja rahatrahvide määr avaldama ennetavat mõju.

Eeldatav positiivne mõju avaldub selles, et inimesed käituvad seaduskuulekamalt ja on motiveeritumad eesti keelt õppima, ettevõtted loovad selleks soodustavaid tingimusi ning hoiduvad ettekirjutustest või väärteo toimepanemisest. Nii sunniraha kui ka trahvi suurus avaldab otsest mõju inimese toimetulekule. Füüsiliste isikute puhul võib olla täiendavaks mõjutajaks järelevalveameti ettepanek töölepingu lõpetamiseks või ametist vabastamiseks. Kuna ühe keeletaseme omandamiseks kulub hinnanguliselt aasta või paar, hakkab mõju nähtavalt avalduma alles 2026. või 2027. aastal. Seoses eestikeelsele õppele üleminekuga on hakatud keelenõuete vajalikkust teadvustama ning juba alates 2022. aastast on märgata aktiivsemat osalemist keelekursustel, eriti õpetajate seas. Kuid seaduse jõustumisest kulub kindlasti teatud aeg, kuni ühiskond teadvustab suuremate sunnirahade ning rahatrahvide olemasolu.

Tööandjatega kohtumisel nenditi, et piisava keeleoskuseta inimesed tunnevad ennast suhteliselt turvaliselt, sest arvatakse, et järelevalve nendeni kunagi ei jõua. Seetõttu hindab eelnõu koostaja, et ainuüksi sunniraha või trahvimäära tõstmine inimesi veel massiliselt ei heiduta. Oluline mõju saavutatakse alles siis, kui järelevalve tegutseb aktiivselt igas sektoris ning annab sellega sõnumi, et eesti keele õppimine on tööle jäämise eelduseks. Mõju avaldumiseks on vaja korrastada ka täiskasvanute eesti keele õppe süsteemi, et eesti keele õppe võimalused toetaksid riigikeele omandamise õpiteed ja ettekirjutuse täitmist.

Muudatustega kaasneb ebasoovitav risk, et suuremat sunniraha ega rahatrahvi ei suudeta tasuda ning ei asuta ka keelt õppima. Seega ei saavutata haldussunniga ega määratud karistusega soovitud eesmärki. Sunnirahade ja rahatrahvide sissenõudmine suurendab järelevalveameti töökoormust ja toob kaasa lisakulusid.

Mõju on oluline, kui arvestada sihtgrupina eesti keelt mitteoskajaid. Hinnanguliselt on tööhõives u 43 000 isikut, kes ei oska üldse eesti keelt (Statistikaamet 2023), sh sektorites, kus eesti keele oskusele ei ole nõudeid seatud.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: teenindussektori asutused; asutused ja ettevõtjad, kellel on vaja värvata teatud keelenõuetega isikuid.

Suurt mõju avaldab regulatsioon muukeelsete kollektiividega töökeskkondadele, kus on nõutud teatud taseme riigikeele oskus, kuid see võib jääda vajaka suuremal osal tööjõust. Suure osa personali keeleõppesse suunamine võib häirida töökorraldust (nt vahetustega töö puhul). Mõju aitab leevendada keeleõppe korraldamine asutuses kohapeal ja iseõppimisele motiveerimine. Ettevõtjal on tööjõu valikul vaja senisest enam tähelepanu pöörata kandideerija keeleoskusele.

Eelnõuga kaasneb mõningane majanduslik mõju ettevõtetele ja asutustele, kellel on kohustus kontrollida inimeste keelenõuet või korraldada töö ümber selliselt, et eestikeelne teenindus oleks tagatud. Teenindussektori osakaal Eesti majanduses on viimase kümne aasta jooksul püsinud üle 70%. Sestap on regulatsiooni mõju tuntav just selles sektoris. Keelenõuete tagamiseks tehtavad ümberkorraldused ei suurenda ettevõtete halduskoormust, kuna seda tuleb teha ka hetkel kehtiva regulatsiooni puhul. Küll aga motiveerivad kõrgemad sunnimeetmete määrad ettevõtjaid regulatsiooni tõsisemalt täitma. Samuti tuleb neil täita KeeleS-ist tulenevaid muid nõudeid (reklaamid, viidad, sildid jne). Samas on nimetatud kohustused olnud ettevõtetel ja asutustel ka seni, uusi keelenõudeid eelnõuga juurde ei looda.

Tööandjate huvi on parandada suhtumist keeleõppesse ning oluline on tõsta õppija enda vastutust. Tööjõuturule sisenemisel keeleoskuse olemasolu kontrollimine piiraks tuhandete inimeste tööturule jõudmist ning mõjutaks märkimisväärselt mitmetes sektorites majandust. Otstarbekam on keskenduda tööandjate mõjutamisele, et töötajad saavutaksid eestikeelseks suhtluseks vajaliku keeleoskuse. Tööandjad ise on valmis reguleerima olukorda palgatõusu abil nii, et eesti keele oskusega töötaja saab kõrgemat tasu, koostöös riigiga toetama tööajast keeleõppes osalemist jt toetustegevusi. Lisaks on tööandjate hinnangul oluline tõhustada järelevalvet, et säiliks nõudlikkus eesti keele õppeks.

Võib eeldada, et aktiivsem järelevalvetegevus võib tuua suuremad sunnirahad ja rahatrahvid sellistele ettevõtetele, kes tegutsevad sektoris, kuhu ei ole võimalik värvata piisavalt eesti keele oskusega inimesi või kes ei ole suutnud oma tööd ümber korraldada. Tasub märkida, et sunniraha ei määrata kohe esimese järelevalve tulemusel. Sunniraha ja rahatrahv ähvardab neid, kes vaatamata korduvatele ettekirjutustele ei ole teinud jõupingutusi oma tegevust seadusega kooskõlla viia. Eelnõu majanduslik mõju on keskmine.

Mõju valdkond: mõju riigiasutusele

Mõju sihtrühm: järelevalveasutus, kohtuväline menetleja (Keeleamet)

Koos sunnirahade ning trahvimäärade tõstmisega on kavandatud järelevalve tõhustamine ning senisest suurem kontroll. Pärast sunnimeetmete tõstmist on paari aasta jooksul Keeleameti töö mahtu võimalik vajadusel suurendada, et jõuda enamatesse sektoritesse. Selleks on vaja arvestada lisapersonaliga. Pikemas perspektiivis, kui sunnirahade ja trahvide määrad tõusevad, on isikud õiguskuulekamad ning panevad vähem rikkumisi toime. See annab Keeleametile võimaluse pöörata suuremat tähelepanu teavitus- ja ennetustööle. Selle tulemusena kasvab eesti keele kasutamine ühiskonnas.

Ebasoovitav risk seisneb selles, kui Keeleameti tööd ei õnnestu korraldada nii, et oleks kaetud võimalikult lai järelevalvatavate ring. Täna on eestikeelsele õppele üleminekuga seoses järelevalves prioriteediks haridustöötajad, mistõttu ei jõuta süsteemselt ja tõhusalt teiste sektoritega tegeleda, kuid järelevalve tegevus peab olema aktiivsem ja sihistatum ka teistes sektorites, kus on rohkem probleeme. Näiteks tervishoius ja sotsiaalhoolekandes on hinnanguliselt 3200 töötajat, kelle eesti keele oskuseks on hinnatud „saab igapäevase suhtlemise piires aru“, mis aga ei ole piisav pädevaks ja turvaliseks suhtluseks patsientidega.

Mõju on oluline. Järelevalveasutus on see, kellele on pandud kohustus KeeleS-i täitmist jälgida ning vajadusel määrata sunniraha või nõuete rikkumise eest selle toimepanijat karistada.

Mõju valdkond: regionaalareng

Mõju sihtrühm: ettevõtjad, tööturul osalejad, tööturule sisenejad

Eelnõu muudatus puudutab rohkem neid piirkondi, kus elavate inimeste emakeel ei ole eesti keel. Sellisteks piirkondadeks on eelkõige Ida-Virumaa ja Harjumaa. Eestikeelsele haridusele üleminekuga laheneb olukord, kus üldharidusest väljuvad riigikeelt mitteoskavad noored. Selliseid noori on ca 47 eesti keele kui teise keele eksami sooritajatest, kuid kaks kolmandikku neist jätkavad õpinguid ja õpitee lõpuks omandavad eesti keele. Läbi rände lisandub tööjõuturule iga aasta samuti tuhandeid inimesi. Nt ainuüksi lühiajalise töötamise registreerimise otsuseid tehti 2023. aastal ühtekokku 7060 inimesele. Samas ei asu kõik rändetaustaga inimesed tööle eesti keele oskust nõudvatele ametikohtadele.

Eelnõuga ei muudeta seni kehtinud keelenõudeid. Tööturule sisenemine on takistatud vaid neile ametikohtadele, millele on kehtestatud kvalifikatsiooninõuded ning eesti keele oskus on kvalifikatsiooni osa. Muus osas ei takista keeleoskuse puudumine tööturule sisenemast, kui tööandja on valmis inimese tööle võtma ning ta keeleõppesse suunama.

Eelnõu koostaja hindab mõju keskmiseks, kuna eelnõu muudatus ei too kohe kaasa töölepingute lõpetamisi vaid pigem innustab töötajaid keeleõppesse suunduma.

**Kavandatav muudatus VI: väliseksperdi eesti keele oskuse nõuded**

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju – puudub oluline mõju.

2023. aastal registreeriti 494 tippspetsialisti alusega tähtajalist töötamist. Vaid üksikutes valdkondades, kuhu tippspetsialiste tuua ning kus töö iseloom võimaldab võõrkeeles toimimist, on kehtestatud keelenõuded (nt meditsiin). Keelenõuetest vabastamise erisuse tegemisega ei looda olukorda, kus Eestisse on võimalik tuua palju inimesi, kellele ei kohanduks eesti keele oskuse nõue ja kes sedakaudu kasvataksid oluliselt võõrkeelset elanikkonda. Ka rahvusvahelise õppekava alusel tegutsevate koolide ja akadeemiliste töötajate osas pakub erisus ennekõike positiivset mõju majandusele ning väga marginaalset mõju demograafiale.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: tähtajaliselt riiki saabuvad tippspetsialistid, võõrkeelt ja võõrkeeles õpetavad õpetajad ning akadeemilised töötajad

Mõju majandusele on tugevalt positiivne. Eesti majandus vajab tippspetsialiste ning juhul, kui nendele kehtestuksid kohe Eestisse saabudes keelenõuded, oleks see ebaproportsionaalselt piirav tingimus. Eelduslikult võiks tippspetsialist kvalifikatsioonilt sobituda ametitesse, millele on kehtestatud C1-keeletaseme nõue. Selle taseme saavutamine võtab aega vähemalt 3–5 aastat, mistõttu keelenõuetest mõneks ajaks vabastamine soodustab kõrgelt kvalifitseeritud tippspetsialistide värbamist. Seejuures keelenõuete nö tähtajaline seadmine motiveerib neid pikema Eestisse jäämise soovi korral ka riigikeele oskuse omandama.

Samasugune mõju on võõrkeelt või võõrkeeles õpetavatele akadeemilistele töötajatele. Neile on kehtestatud B1-keeletaseme oskus, mida on võõrsilt keeruline omandada, kui Eestisse tööle asumine ei ole piisavalt varakult ette teada. Samuti on selline mõju üldhariduskoolides võõrkeelt ja võõrkeeles õpetavatele õpetajatele. Heade kandidaatide värbamine võib takerduda eesti keele nõuete taha, mis aga ei ole proportsionaalne võõrkeelt või võõrkeeles õpetavate tähtajaliselt riigis viibivatele õpetajate ja akadeemiliste töötajate jaoks.

Eesti eesmärk on olla avatud uutele teadmistele ja oskustele, mistõttu § 23 lõike 5 planeeritava muudatustega soodustatakse uute teadmiste ja oskustega inimeste värbamist, tõstetakse hariduse kvaliteeti õppe mitmekesistamise abil ning toetatakse kõrghariduse konkurentsivõime hoidmist.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele – puudub oluline mõju.

**Kavandatav muudatus VII: audiovisuaalse teose võõrkeelde dubleerimine**

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Eelnõuga ei reguleerita lastele suunatud sisuga teoste dubleerimist, mistõttu ei mõjuta muudatus laste ja noorte kultuuritarbimist. Eestikeelsele õppele üleminek on alles käivitunud ja seetõttu ei saa eeldada, et eesti keele mõistmine ühiskonnas tervikuna on sedavõrd heal tasemel, et eesti keelde dubleeritud filmidest saadaks kohe aru. Eriti puudutab see Harjumaa ja Ida-Virumaa lapsi. Eelnõu koostajad loodavad, et koos eestikeelsele õppele üleminekuga väheneb vajadus võõrkeeltesse dubleerimise järele ning kasvab eestikeelse kultuuri ja meelelahutuse tarbimine.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: kinod

Võõrkeelest võõrkeelde dubleeritud filmide näitamist kehtiv seadus ei reguleeri. Seetõttu on kinodes hakatud rohkem näitama vene keelde dubleeritud filme ja need seansid on nt Ida-Virumaal olnud vaatajate seas eelistatumad. Eelnõuga plaanitav muudatus võib vähendada kinode müügitulu lühiajaliselt, kuid hinnanguliselt ei ole mõju kestev ja sedavõrd suur, et kaaluks üle muudatusest saadava positiivse mõju ühiskonna sidususele. Muudatusel võib olla lühiajaline negatiivne majanduslik mõju.

Mõju valdkond: regionaalareng – lühiajaline negatiivne mõju.

Praktikas on levima hakanud vene keelde dubleeritud filmid ja ennekõike mõjutab muudatus Ida-Virumaa piirkonda. Koos eestikeelsele õppele üleminekuga on oluline toetada laiapindselt avalikus ruumis eesti keele kasutamist. Vene keelde dubleeritud filmide levik seda aga ei toeta.

**6. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

Seaduse rakendamisega ei kaasne riigile ega kohalikule omavalitsusele olulist kulude või tulude kasvu. Riigilõivu kehtestamine, sunniraha ja rahatrahvid on distsiplineeriva iseloomuga ning eelnõu koostaja ei planeerinud nende arvelt riigieelarvet täita. Seaduse eelnõu jõustumise eel on kavas teavitada elanikke ja tööandjaid, et selgitada muudatuste sisu ja nende võimalikku mõju füüsilistele ja juriidilistele isikutele keelenõuete mittetäitmisel. Eelnõu koostaja soov on suunata isikud õiguspärasemalt käituma ning vähendada järelevalvega kaasnevat halduskoormust.

Riigilõivu kehtestamisega vähenevad kulutused kolmandat ja enamat korda samal tasemel tehtavatele eksamitele. Kui hakatakse hoolikamalt eksamile tulemist planeerima, saab vabaneva ressursiga katta tasemeeksamite korralduse tõusvaid kulusid. Viimastel aastatel on oluliselt kasvanud eksaminandide arvud ning üldise elukalliduse tõusu taustal ka üldised eksamite korraldamise kulud. Seetõttu ei ole lähitulevikus oodata kulude vähenemist, vaid pigem ressursside ümberjaotust eksamikorralduse sees. Perioodil 2019–2023 oli kolm ja enam korda eksamit sooritanute eksamikulu kokku 589 500 eurot. Kolm ja enam korda sooritas sel perioodil eksamit 2092 eksaminandi. Kokku käidi kolmandat ja enamat eksamit sooritamas 6588 korda. Ühe sellise eksamisoorituse arvestuslik keskmine kulu riigile oli 90 eurot. Kui nende soorituste puhul oleks kehtinud riigilõiv, oleks see tähendanud riigi kulu olulist vähenemist: iga sellise soorituse hind oleks riigile olnud 50 eurot soodsam ehk vaid 40 eurot ühe osaluse kohta. Nii oleks antud perioodil eksamikulusid riigilõivude laekumise arvelt saanud vähendada 329 000 eurot (u 66 000 eurot aastas). Kuivõrd riigilõivu kehtestamise eesmärk on suunata eksaminande eksamil osalemist enam läbi mõtlema, on muudatuse eelistatud mõju, et edaspidi on kolm ja enam korda eksamil käivaid isikuid senisest vähem. Nii oleks lõivu laekumine küll väiksem, kuid riik ei pea tegema kulutusi osalejate eksamineerimiseks. Arvestades olulist tõusu eksaminandide arvudes, võib riigilõivu kehtestamata jäämisel ennustada kolm ja enam korda eksamil käivate inimeste arvu tõusu (nt on 2020. ja 2024. aasta võrdluses üldine eksamil osalemine kasvanud 230%, vastavalt 4594 ja 10540). See tooks täiendavaid kulusid tasemeeksamite korraldusse.

**7. Rakendusaktid**

**7.1. Seaduses sisalduvad volitusnormid**

Eelnõu sisaldab volitusnorme valdkonna eest vastutavale ministrile (haridus- ja teadusministrile) keelevaldkonna toetuste ja stipendiumide regulatsiooni kehtestamiseks. Samuti annab volitusnormi mittesihipäraselt kasutatud toetuste ja stipendiumide tagasinõuete korra kehtestamiseks.

**7.2. Muutmist vajavad määrused**

Eelnõuga seoses on vajalik muuta Vabariigi Valitsuse 20. märtsi 2008. aasta määrust nr 68 „Kodakondsuse taotleja eesti keele eksami ja eesti keele tasemeeksami ühitamise tingimused ning eksami läbiviimise kord“ ning haridus- ja teadusministri 13. juuni 2011. aasta määrust nr 24 „Eesti keele tasemeeksamite ülesehitus ja läbiviimise kord“.

**8. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub üldises korras. Muudatuste jõustumiseks ei ole vaja määrata konkreetset kuupäeva, välja arvatud tasemeeksamitele riigilõivu kehtestamisega seotud muudatused, mis jõustuvad alates 1. septembrist 2026. aastal. Muudatustega kohanemiseks vajab sihtrühm üleminekuaega, kuna tehtavad muudatused toovad sihtrühmale kaasa kohustuse oma tegevust ümber korraldada.

Sunnirahad ja trahvimäärad tuleb jõustada uue eelarveaasta alguses 2026. aastal.

**9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu ja rakendusaktide koostamisse on olnud kaasatud Justiits- ja Digiministeeriumi, Eesti Keele Instituudi, Haridus- ja Noorteameti ning Keeleameti esindajad.

Eelnõu esitatakse EIS-i kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumitele ja Riigikantseleile ning arvamuse avaldamiseks Eesti Keelenõukogule, Eesti Töötukassale, Tööinspektsioonile, Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Kaupmeeste Liidule, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Kurtide Liidule, Eesti Viipekeeletõlkide Kutseühingule, Eesti Viipekeele Seltsile, Eesti Noorteühenduste Liidule, Eesti Kunstiakadeemiale, Eesti Maaülikoolile, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemiale, Tallinna Tehnikaülikoolile, Tallinna Ülikoolile ning Tartu Ülikoolile.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Algatab Vabariigi Valitsus „…“ ………………….. 2025. a

(allkirjastatud digitaalselt)

1. Link eelnõu toimiku vaatele: https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/53a61af4-98dc-4517-9d35-be95a453cada [↑](#footnote-ref-2)
2. [Eesti Integratsiooni Monitooring 2020 | Kultuuriministeerium](https://www.kul.ee/eesti-integratsiooni-monitooring-2020) [↑](#footnote-ref-3)
3. [Eesti ühiskonna lõimumismonitooring | Kultuuriministeerium](https://www.kul.ee/EIM2023) [↑](#footnote-ref-4)
4. Vt nt TLÜ ja CentAR [uuring](https://centar.ee/tehtud-tood/eesti-keelest-erineva-emakeelega-taiskasvanute-eesti-keele-ope-loimumis-ja-toohoivepoliitikas-kvaliteet-moju-ja-korraldus) (2018), Riigikontrolli [aruanne](https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2484/language/et-EE/Default.aspx) (2019), täiskasvanud uussisserändajate eesti keele õpitee mudeli [REDEL](https://sisu.ut.ee/sites/default/files/ranne/files/taiskasvanud_uussisserandajate_eesti_keele_opitee_mudel_redel.pdf) (RITA-ränne) (2018); Civitta Eesti [mõjuanalüüs](https://integratsioon.ee/integratsiooni-sihtasutuse-eesti-keele-majade-tegevuste-ja-teenuste-mojuanaluusi-lopparuanne) INSA eesti keele majade tegevustest, Balti Uuringute Instituudi uuringud [2022](https://integratsioon.ee/moju-uuring-eesti-keele-ope-kolmandate-riikide-kodanikele-eestis) ja [2023](https://kul.ee/uuringud#muud-uuringud) [↑](#footnote-ref-5)
5. <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-24-7/13> [↑](#footnote-ref-6)
6. <https://pohiseadus.ee/sisu/3475/paragrahv_6> ja <https://pohiseadus.ee/sisu/3523/paragrahv_52> [↑](#footnote-ref-7)
7. [Volikogu töökeel.pdf (oiguskantsler.ee)](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Volikogu%20t%C3%B6%C3%B6keel.pdf) [↑](#footnote-ref-8)
8. <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-1-98> [↑](#footnote-ref-9)
9. <https://hm.ee/uldharidus-ja-noored/alus-pohi-ja-keskharidus/rahvusvaheline-haridus-eestis> [↑](#footnote-ref-10)
10. <https://www.riigiteataja.ee/akt/129082014020?leiaKehtiv>, § 15 (33) [↑](#footnote-ref-11)
11. <https://hm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeerium/strateegilised-alusdokumendid-ja-programmid#eesti-keele-arenguka> [↑](#footnote-ref-12)
12. <https://www.riigiteataja.ee/akt/127072024003?leiaKehtiv> [↑](#footnote-ref-13)
13. <https://www.alte.org/> [↑](#footnote-ref-14)
14. <https://harno.ee/sites/default/files/documents/2021-06/euroopa_keele6ppe_raamdokument.pdf> [↑](#footnote-ref-15)
15. Riigikogu XIV koosseisu seaduseelnõu 94 SE seletuskiri, lk 16. [↑](#footnote-ref-16)
16. <https://pohiseadus.ee/sisu/3475/paragrahv_6> [↑](#footnote-ref-17)
17. <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Eestikeelsele%20%C3%B5ppele%20%C3%BCleminek.pdf> [↑](#footnote-ref-18)